

## פרק ב'

# פעילות הפיקוח על הבנקים

תפקידו העיקרי של הפיקוח על הבנקים הינו שמירה על יציבותה וחוסנה של המערכת הבנקאית מתוך מטרה להגן על טובת הציבור. בהתאם לכך פועל הפיקוח כדי לחזק את הממשל התאגידי בבנקים ואת ניהול הסיכונים והלימות ההון שלהם. פעילות זו מתבצעת באופן שוטף, ותוך יישום עקרונות הליכה לפיקוח בנקאי תקין שוועדת באזל מגבשת ומעט לעת מעדכנת.

בנוסף לכך חותר הפיקוח להגביר את התחרות והיעילות במערכת הבנקאית ולשמור על ההוגנות ביחסים בין הבנקים ללקוחותיהם. פעילות זו מתבצעת באמצעות התוויה ואכיפה של החקיקה וההוראות בתחום היחסים בין הבנק ללקוח, וכן באמצעות בירור של פניות הציבור. מכלול פעולותיו של הפיקוח על הבנקים נועד להבטיח את הנכסים הפיננסיים של הציבור, את רציפות השירותים הבנקאיים הניתנים לו ואת הוגנות מחיריהם, וכן הוא נועד לבסס את אמון הציבור במערכת הבנקאית.

פרק זה מורכב משלושה סעיפים. הסעיף הראשון סוקר בהרחבה את הפעולות העיקריות שהפיקוח על הבנקים נקט בשנת 2012 לשם חיזוק יציבותה של המערכת הבנקאית והגברת התחרות וההוגנות בה. הסעיף השני מציג את לוח אירועי ההסדרה לשנת 2012. הסעיף השלישי מתאר את המבנה הארגוני של הפיקוח על הבנקים על אגפיו ויחידותיו.

### 1. הפעולות העיקריות של הפיקוח על הבנקים בשנת 2012

בשנת 2012 המשיך הפיקוח בפעולות לחיזוק יציבותם של התאגידים הבנקאיים ולקידום התחרות וההוגנות במערכת הבנקאית.

במסגרת זו הפיקוח הציב דרישות לגבי רמתו של יחס הון הליכה בתאגידים הבנקאיים ובחן את תכניות ההון שלהם ואת הצעדים שהם אימצו בכדי לעמוד בדרישות החדשות. מהלכים אלו ננקטו בד בבד עם מהלכים שנועדו לקדם את יישום התקנים הבין-לאומיים לניהול סיכונים, הון וממשל תאגידי שקבעה ועדת באזל, ובעיקר את יישום התקנים של באזל III (ראו תיבה ב'-1).

במקביל לכך קידם הפיקוח מהלכים משמעותיים שנועדו להגביר את התחרות וההוגנות במערכת הבנקאית ולחזק את כוח המיקוח של הלקוח הקמעונאי. מהלכים אלו היו בחלקם פועל יוצא של עבודת הצוות הבין-משרדי להגברת התחרותיות במערכת הבנקאית, שבראשו עמד המפקח על הבנקים. המלצות הצוות פורסמו כדי לקבל התייחסויות מהציבור, והתייחסויות אלה הובאו בחשבון בדוח הסופי שהוגש לנגיד בנק ישראל ולשר האוצר (ראו תיבה ב'-3).

במהלך 2012 הפיקוח על הבנקים הגביר את המעקב אחר ההתפתחויות בסביבה המקומית והגלובלית. הוא דרש מהבנקים לבצע מבחני קיצון לבחינת מוקדי הסיכון בפעילות הבנקאית. כמו כן הוא התמקד בהערכה ובמידה של סיכון האשראי בגין הלוואים הגדולים, היות שזהו מוקד סיכון משמעותי במאזני התאגידים הבנקאיים, ובסיכון האשראי בגין ענף הבינוי והנדל"ן. בנוסף נקט הפיקוח פעולות למיתון הסיכונים הגלומים בתיק האשראי הבנקאי בעקבות ההתפתחויות בשוק הדיור. אלה כללו בין היתר הטלת מגבלות על גובה המימון - היינו הלוואות המשכנתה - ביחס לשווי הדירה הנרכשת (מגבלות LTV<sup>1</sup>).

<sup>1</sup> Loan to Value.

בד בבד עם בחינת מוקדי הסיכון ואופן ניהולם בחן הפיקוח גם את תפקוד הגופים המהווים חלק מהממשל התאגידי בתאגידים הבנקאיים. כן הוא טיפל בהיבטים הקשורים לבעלי השליטה בבנקים, לרבות בכללים ובעקרונות הנוגעים להחזקה בגרעין השליטה בבנק ולפיזורו; כללים אלה גובשו תוך תיאום עם אגף שוק ההון במשרד האוצר, היות שהוא גיבש כללים דומים עבור המשקיעים המוסדיים.

על רקע הסיכון הגיאוגרפי, ועל רקע מבצע "עמוד ענן", הדגיש הפיקוח את המשך קידום מוכנותה של המערכת הבנקאית להעניק שירותים במצבי חירום. כמו כן הוא פעל במטרה לשפר את יכולתה של המערכת הבנקאית להתמודד עם שיבושים תפעוליים הנובעים מהתממשות סיכונים קיברנטיים. במקביל המשיך הפיקוח לפעול לעדכון המסגרת המשפטית לטיפול בבנק שנקלע למשבר ולכשל ולקידום התאמתה לסטנדרטים הבין-לאומיים.

## **א. הגברת המעקב אחר ההתפתחויות והסיכונים בסביבה המקומית והגלובלית ובחינת היערכותה של המערכת הבנקאית**

### **(1) בחינת מוקדי סיכון עיקריים והשפעתם**

במהלך שנת 2012 המשיך הפיקוח על הבנקים לפעול לחיזוק הלימות ההון של התאגידים הבנקאיים, לשיפור התהליכים של זיהוי סיכונים, מעקב אחריהם ופיתוח תשתיות לניהולם, ולחיזוק הממשל התאגידי. הפיקוח מעריך באופן שוטף את פעילות התאגידים הבנקאיים לאור פרופיל הסיכונים שלהם על רקע ההתפתחויות בסביבה הכלכלית, וזאת על מנת להשפיע על תהליכי תכנון ההון וניהול הסיכונים הנקבעים על ידם. במסגרת זו נוקט הפיקוח עמדה בנוגע להלימות ההון הנדרשת וליעדי ההון שהתאגידים הבנקאיים הציבו לעצמם, בנוגע לחולשות בתהליכי ניהול הסיכונים ובתחומי הממשל התאגידי, וכן בנוגע לאתגרים העיקריים שאליהם צריך יהיה להפנות תשומת לב ניהולית בעתיד. הממצאים השונים שעלו הועברו לתאגידים הבנקאיים באמצעות מכתבים ופגישות ייעודיות עם הדירקטוריונים והנהלות של התאגידים הבנקאיים.

ההאטה הגלובלית - ובפרט המשבר המתמשך בגוש האירו - לצד "האביב הערבי" והתגברות האיומים הגיאוגרפיים, חייבו חיזוק והתאמה של מסגרת העבודה לניהול תרחישי קיצון הן בתאגידים הבנקאיים והן בפיקוח על הבנקים, וזאת בין היתר לצורך קביעת יעדי הון הולמים. בהתאם לכך פעל הפיקוח בשלושה מישורים. ראשית, הוא הורה לתאגידים הבנקאיים לערוך באופן עצמאי תרחיש קיצון המדמה החמרה במשבר גוש האירו, ולהגיש לו את תוצאות הבדיקה. בעקבות מהלך זה הודק הפיקוח על חשיפת התאגידים הבנקאיים למדינות בגוש האירו. נוסף על כך הפיקוח הורה לתאגידים הבנקאיים לכלול בתרחישים גם את ההשפעות העסקיות של אירועי חירום לאומיים.

שנית, הפיקוח ערך בעצמו מבחני קיצון כדי לבדוק את עמידות המערכת הבנקאית והבנק הבודד ואת ההשלכות של תרחישי קיצון שונים על יחסי הלימות ההון. בין היתר נבחנה עמידות המערכת הבנקאית על רקע אי הוודאות באשר ליכולתן של חלק מהמדינות באירופה לפרוע את חובן והחשש שבעקבות כך ייפגע המגזר הפיננסי. בנוסף בחן הפיקוח את השפעתם של תרחישים שונים על הפסדי הבנקים בישראל בגין חשיפתם למסודות פיננסיים זרים באירופה ומחוצה לה.

שלישית, הפיקוח ערך לראשונה מבחן קיצון המבוסס על תרחיש אחיד, והוא כלל בו אירוע ביטחוני מתון במישור המקומי ואירוע כלכלי קיצוני במישור הגלובלי. הפיקוח שלח לבנקים פירוט של המאפיינים המקרו-כלכליים של התרחיש והנחיות לביצוע המבחן. התאגידים הבנקאיים ערכו את המבחן תוך שימוש במודלים שלהם, ובמקביל ערך אותו גם הפיקוח על הבנקים במתודולוגיה עקבית ואחידה. (ראו תיבה א'-1).

הפיקוח בחן את אופן הביצוע של מבחני הקיצון ואת תוצאותיהם, סקר והעריך את מסגרת העבודה לניהול תרחישי קיצון במערכת הבנקאית, ונקט פעולות לצמצום הפערים שנמצאו. מהלכים אלה תורמים להבנה טובה יותר של מוקדי הסיכון שהמערכת הבנקאית חשופה אליהם ולגיבוש צעדים לצמצום החשיפה לפעילויות בעלות סיכון גבוה.

## (2) אשראי ללווים הגדולים במשק

בשנת 2012 נמשכה מגמת ההאטה בפעילות המשק ובקצב הגידול של התוצר. לאור זאת המשיך הפיקוח על הבנקים לבחון בקפידה את מצבם של הלווים הגדולים במשק; הוא סקר את מבנה החברות ואת פעילותן בשוק ההון, ובחן את רמת הציות של התאגידים הבנקאיים למגבלות שהוא הטיל על החשיפה ללווים אלו. הלווים הגדולים במשק משכו תשומת לב ציבורית רבה, לרבות התייחסות של הוועדה להגברת הריכוזיות במשק שהמפקח על הבנקים נמנה עם חבריה. במהלך 2012 הפיקוח התמקד בסיכון הגלום במימון הממונף, לרבות אשראי לחברות החזקה ואשראי הניתן למימון רכישת אמצעי שליטה, וזאת על רקע תנודתיות בתשואות האג"ח של חברות אלה ואי הוודאות בנוגע ליכולתן להחזיר את חובותיהן ולמחזרם בשוק ההון. במסגרת זו בדק הפיקוח את המדיניות והנהלים בתאגידים הבנקאיים, את המגבלות הכמותיות שהם החילו ואת ההליכים שהם מיישמים כדי להעריך את הסיכון הגלום בחברות החזקה, וכל זאת תוך התייחסות למבנה המרובד שלהן ולמרחק בין החברה היצרנית לבין החברה לה חשוף התאגיד הבנקאי. נוסף על כך הפיקוח בחן את החשיפות של התאגידים הבנקאיים ללווים גדולים שיש להם, נוסף על החובות לבנקים, חובות גבוהים לשוק החוץ בנקאי. בחינה זו התמקדה בלווים הגדולים שהאג"ח שלהם נסחרו בתשואות גבוהות בשוק ההון ואשר יידרשו למחזור חוב רב, והיא התבצעה בין היתר בשיתוף גורמים אחרים בבנק ישראל, גורמים באגף שוק ההון באוצר וגורמים ברשות לניירות ערך. בנוסף בחן הפיקוח על הבנקים את אופן הסיווג של החובות הנידונים ואת ההפרשות להפסדי אשראי שהבנקים יצרו בגינם, וכן ערך ניתוחי רגישות כדי לבחון את הסיכון הגלום בחשיפות, תוך שהוא מדמה החמרה עד כדי כשל במצב הלווים.

## (3) האשראי לדיור

הפיקוח על הבנקים עוקב באופן שוטף אחר התפתחות הסיכונים בתיק האשראי הבנקאי לדיור ופועל במידת הצורך. הפיקוח בוחן את הרכב תיק האשראי לדיור, התפלגותו בחתכים שונים, מאפייני הסיכון שבו והתפתחותו על פני זמן. ב-2012 הפיקוח ערך ניתוחי רגישות ומבחני קיצון כדי להבין כיצד שינויים בפרמטרים שונים - כגון אבטלה ושיעור הריבית - משפיעים על הלווים ועל הבנקים. לנוכח המשך העליות במחירי הדיור, הגידול המשמעותי שחל בשנים האחרונות ביתרת האשראי לדיור, וכן החשש מגידול בסיכונים הגלומים בתיק האשראי לדיור, נקט המפקח על הבנקים שני צעדים נוספים. ראשית, בנובמבר 2012 הוא פרסם הגבלות על שיעור המימון המרבי - דהיינו הלוואות המשכנתה ביחס לשווי הדירה הנרכשת: במקרה של דירה להשקעה תאגיד בנקאי לא יאשר הלוואה בשיעור גבוה מ-50% מערך הדירה. בשאר המקרים תאגיד בנקאי לא יאשר הלוואה בשיעור גבוה מ-70% מערך הדירה, אלא אם מדובר בדירה ראשונה; על מקרה כזה יחול שיעור מימון מרבי בהיקף של 75%. שנית, במאסר 2013 פרסם המפקח על הבנקים הנחיות בנושא הקצאת ההון וההפרשה להפסדי אשראי בגין הלוואות לדיור. הנחיות אלו נועדו להגדיל את כריות ההון ואת ההפרשות הנדרשות בגין הגידול בסיכונים הגלומים בתיק האשראי לדיור.

## (4) האשראי לענף הבינוי והנדל"ן

על רקע הגאות המתמשכת בשוק הדיור המקומי, במהלך 2012 הפיקוח על הבנקים המשיך לבחון את החשיפות של הבנקים לענף הבינוי והנדל"ן. הפיקוח בחן את התכניות האסטרטגיות שלהם ואת תמהיל הפעילות, והתמקד בזיהוי הסיכון ובהערכתו. בנוסף העריך הפיקוח את הליכי ניטור הסיכונים והפחתתם במעגלי הבקרה בבנקים וכן את איכות הממשל התאגידי בהם. בהתאם לממצאים נדרשו התאגידים הבנקאיים לשפר את הערכת הסיכונים וניהולם ואת מסגרת העבודה והדיווח, לרבות חיזוק הממשל התאגידי.

## (5) סיכוני שוק ונזילות

בשנת 2012 המשיך הפיקוח על הבנקים לערוך ביקורות שנועדו לבחון כיצד הבנקים מנהלים את סיכון הנזילות. הפיקוח בחן את רמות הנזילות הקיימות, את הסיכון המובנה בנזילות, את אופן ניהול הסיכונים ואת ההיבטים

השונים של ממשל תאגידי. בנוסף נערכו ביקורות בתחום של ניהול סיכונים השוק, ובפרט סיכון הריבית והסיכונים הגלומים בפעילות תיק ניירות הערך של הבנקים. במסגרת זו בחן הפיקוח גם את הסיכונים הגלומים בפעילות ובתהליכי העבודה העיקריים של פונקציות הניהול, הפיקוח והבקרה. כמו כן הוא סקר את ניהול הפעילות בנגזרים, וזאת לאור הפסדים גבוהים שצברו בנקים בעולם כתוצאה מפעילות זו. בעקבות מהלכים אלה נדרשו התאגידים הבנקאיים לשפר היבטים של ניהול סיכונים השוק והנזילות.

#### (6) סיכונים קיברנטיים

במהלך שנת 2012 גיבש הפיקוח על הבנקים מסגרת עבודה לפעילותו בתחום הסיכונים הקיברנטיים<sup>2</sup>, היות שהתממשות סיכונים אלו עלולה לפגוע בתפקודה התקין של המערכת הבנקאית. מסגרת העבודה הפיקוחית נועדה לסייע למערכת הבנקאית להיערך להתמודדות עם אירועי תקיפה קיברנטיים, וזאת באמצעות חיזוק אמצעי ההגנה, האבטחה, הניטור והתגובה בתאגידים הבנקאיים ובחברות כרטיסי האשראי ובאמצעות שיפור המודעות של העובדים, המנהלים והלקוחות.

כדי לקדם פעילות זו הפיקוח על הבנקים הקים בתחילת 2012 פונקציה פנימית לטיפול בנושא הקיברנטי. מטרתה העליונה של הפונקציה הינה חיזוק עמידותם של התאגידים הבנקאיים וחברות כרטיסי האשראי בפני תקיפות קיברנטיות. במסגרת זו מקיים הפיקוח על הבנקים קשר שוטף עם המערכת הבנקאית ועם גורמים שונים העוסקים בתחומי ההגנה הקיברנטית, לרבות יועצים מקצועיים חיצוניים, המטה הקיברנטי הלאומי והרשות הממלכתית לאבטחת מידע (רא"מ).

בנוסף הקים הפיקוח על הבנקים פורום מקצועי בנושא הגנה קיברנטית, אשר כולל את מנהלי אבטחת המידע של התאגידים הבנקאיים וגורמים נוספים. הפורום נועד לשמש פלטפורמה לדיונים מקצועיים בנושאים רלוונטיים להגנה קיברנטית.

במסגרת המעקב אחר התראות ואירועים קיברנטיים, והתוויית הטיפול הנדרש מול המערכת הבנקאית, הפיקוח על הבנקים בחן במהלך השנה את ההשלכות של אירועים קיברנטיים שונים על המערכת הבנקאית ואת אופן הטיפול בהם.

הפיקוח על הבנקים הנחה את התאגידים הבנקאיים לנקוט צעדים לשיפור מוכנותם להתמודד עם התקפות קיברנטיות ולחיזוק מנגנוני האבטחה, הבקרה, הניטור והתגובה. בין היתר נדרשו התאגידים הבנקאיים לבצע פעולות מיידיות לצמצום חשיפות; להקים חדר מצב שיפעל בעת התרחשות אירוע; לערוך סקר סיכונים קיברנטיים; וכן להגביר את מעורבות הדירקטוריון והנהלה הבכירה בטיפול בתחום זה. בנוסף פרסם הפיקוח על הבנקים הנחיה המחייבת את התאגידים הבנקאיים להתייחס בדוחות לציבור, החל מהדוחות ליום 31.12.12, לסיכונים אבטחת מידע ותקריות קיברנטיות ולהשלכותיהם על הדוחות הכספיים.

מכלול הצעדים שננקטו במהלך השנה אפשר לפיקוח על הבנקים לגבש הערכה ביחס לרמת המוכנות של המערכת הבנקאית לאיומים הקיברנטיים. הערכה זו מצדה מאפשרת לכל אחד מהתאגידים המפוקחים לטפל בחולשותיו המרכזיות.

### ב. פעולות הסדרה עיקריות לשם יישום התקנים הבין-לאומיים לניהול סיכונים

#### (1) הסדרה בתחום ניהול הסיכונים

הפיקוח על הבנקים עוקב באופן שוטף אחר התפתחות הסיכונים השונים הנובעים מפעילותם של התאגידים הבנקאיים, והוא נוקט צעדים שונים להפחתת הסיכוי להתממשותם. במסגרת זו פרסם הפיקוח סדרת הוראות בנושא ניהול סיכונים. אלה מציגות את תפיסתו הכוללת של הפיקוח בנוגע לעקרונות היסוד לניהול סיכונים.

<sup>2</sup> סיכון קיברנטי הוא הסיכון הגלום בהתממשות נזק למערך טכנולוגיות המידע כתוצאה מתקיפה של מערכות מחשב. הרחבה מופיעה בתיבה ב'-2 בסקירת המפקח לשנת 2011.

## פרק ב': פעילות הפיקוח על הבנקים

עם פרסום הנחיות אלו משלים הפיקוח מהלך כולל שנועד להתאים את הוראותיו לעקרונות ניהול הסיכונים של ועדת באזל ולסטנדרטים המקובלים ברשויות הפיקוח המובילות בעולם. ההוראות שפורסמו כוללות הוראה בנושא ניהול סיכונים, המסדירה עקרונות לממשל איתן של ניהול סיכונים, לרבות עקרונות הנוגעים לתפקידיהן של פונקציות הניהול והבקרה בתהליכי ניהול הסיכונים<sup>3</sup>. בנוסף פורסמו ועודכנו הוראות פרטניות הנוגעות לסיכונים השונים, ובכלל זה הוראות "ניהול סיכון אשראי" ו-"ניהול סיכונים תפעוליים". הוראות אלה קובעות עקרונות לניהול הסיכונים ומגדירות את תחומי האחריות וחלוקת הסמכויות ואת הכללים לניהול הסיכונים ולמידתם.

### (2) הסדרה בתחום סיכוני הריבית והנזילות

הפיקוח על הבנקים ממשיך לקדם את יישום העקרונות המיטביים לניהול סיכונים במערכת הבנקאית, ובהתאם לכך הוא פועל לשיפור ניהול סיכון הנזילות וניהול סיכון הריבית בתאגידים הבנקאיים. בינואר 2013 פרסם הפיקוח עדכון להוראה "ניהול סיכון נזילות". העדכון קבע דרישות לגבי ניהול הסיכון, אפיין מדדים חדשים ועדכן מדדים קיימים למדידה ובקרה. העדכון מהווה שלב ביניים בדרך להטמעתן של המלצות ועדת באזל בנושא הנזילות, שפורסמו בינואר 2013<sup>4</sup>.

במאי 2013 פרסם הפיקוח הוראת ניהול בנקאי תקין חדשה בנושא ניהול סיכון ריבית. ההוראה נועדה לחזק את ניהול סיכוני הריבית בכללותם ואת ניהול סיכוני הריבית בתיק הבנקאי בפרט. ההוראה מפרטת דרישות איכותניות לניהול הסיכון ברמת הקבוצה הבנקאית, לפיקוח נאות של הדירקטוריון וההנהלה הבכירה על הסיכון וליכולות אפקטיביות של מדידה, ניטור ובקרה. בנוסף, ההוראה דורשת לקיים פונקציה בלתי תלויה המופקדת על ניהול הסיכון.

ההוראה מתבססת בעיקר על מסמך שפרסמה ועדת באזל ביולי 2004 בנושא העקרונות לניהול של סיכון הריבית ולפיקוח עליו<sup>5</sup>, והיא כוללת גם השלמות והתאמות לגבי נושאים ספציפיים, המתבססות על פרסומי רשויות הפיקוח בארה"ב.

## תיבה ב'-1: המלצות ועדת באזל - באזל III וחיזוק הלימות ההון

במהלך הפקת הלקחים מהמשבר העולמי שהחל בשלהי 2007, ועדת באזל לפיקוח על בנקים הגיעה למסקנה שהון הליבה בבנקים, המורכב בעיקר מהון מניות ורווחים צבורים, צריך להיות המרכיב העיקרי בהונם של הבנקים. הון הליבה בבנקים הוא הרכיב הסופג את עיקר ההפסדים גם במהלך העסקים הרגיל, ולכן חיוני להחזיקו ברמה נאותה כדי לשמור על יציבותם של הבנקים ועל יכולתם להמשיך לספק שירותים למשק ולציבור הלקוחות תוך הבטחת כספי המפקידים.

בדצמבר 2010 פרסמה ועדת באזל מסגרת עבודה מעודכנת בנושא הלימות ההון, והיא מכונה "באזל III"<sup>1</sup>. מסגרת זו מתמקדת בשיפור איכות ההון ורמתו, וזאת על ידי הגדלת חלקו של הון הליבה בהון הכולל; ועל ידי שיפור איכותו של בסיס ההון, עקביותו ושקיפותו, תוך הגדרה מחדש של רכיבי ההון

<sup>1</sup> "Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems", Basel Committee on banking supervision, December 2010) rev. June 2011.

<sup>3</sup> הרחבה מופיעה בסקירת המפקח לשנת 2011, תיבה ג'-1.

<sup>4</sup> Basel III: The Liquidity Coverage Ratio and Liquidity Risk Monitoring Tools.

<sup>5</sup> Principles for the Management and Supervision of Interest Rate Risk.

שניתן לכלול בו ושינוי בחישוב ההון הנדרש כנגד נכסים מסוימים. את הדרישות ההוניות משלימות המלצות להעלות את דרישות הנזילות.<sup>2</sup>

מסגרת באזל III קובעת בין היתר יחסי הון מזעריים גבוהים מאלו שהיו נהוגים עד כה. יחס הון הליבה המזערי גדל מ-2% ל-4.5% מנכסי הסיכון המשוקללים, ויחס הון רובד 1 גדל מ-4% ל-6% מנכסי הסיכון המשוקללים. יחס ההון המזערי הכולל נשאר בשיעור של 8%, ומשיגים אותו באמצעות הון רובד 2 בשיעור של 2%.

ועדת באזל קבעה כי על העולם לאמץ את ההמלצות באופן הדרגתי החל משנת 2013. לנוכח מורכבות ההמלצות ומצב הדברים במציאות, חלק מהמדינות התקשו ליישם את ההמלצות ולכן הטמעתן התעכבה, ואולם מדינות אחרות, וביניהן קנדה, אוסטרליה, הונג קונג, סינגפור והודו, פרסמו הנחיות סופיות וההטמעה החלה ב-1.1.2013, כמתוכנן.

האיחוד האירופי פרסם ביולי 2011 את טיוטת ה-CD IV<sup>3</sup>, המתווה את האופן שבו מדינותיו יאמצו את המלצות באזל III. באפריל 2013 אושר הנוסח הסופי, ומועד תחילת האימוץ נקבע ל-1.1.2014. רשויות הפיקוח בארדה"ב פרסמו ביוני 2012 טיוטה להערות הנוגעות לאימוץ באזל III. נוסח סופי טרם פורסם, ובעקבות ביקורות על מורכבות היישום טרם נקבע מועד לפרסומו ולתחילת היישום.

ככלל, המדינות קבעו מדיניות הון מחמירה מזו שהתוותה ועדת באזל: מדינות קבעו יחסי הון גבוהים יותר, מועדי יישום מוקדמים יותר או שניהם יחד. מדיניות מחמירה זו נקבעה, בין היתר, לאור המשך ההתפתחויות הכלכליות השליליות בעולם והעלייה ברמת הסיכונים.

גם מערכת הבנקאות בישראל נערכת ליישום המלצות באזל III. ראשית, כחלק מהתהליך, ועל מנת לתת לבנקים שהות להיערך לשינוי בדרישות ההון, המפקח על הבנקים פרסם כבר במאוס 2012 יעדים חדשים להון ליבה מינימלי, כמפורט להלן:

על התאגידים הבנקאיים (בנקים וחברות כרטיסי אשראי) לעמוד בדרישה של יחס הון ליבה מינימלי בשיעור של 9% (במקום 7.5%) עד ליום 1.1.2015.

תאגיד בנקאי שנכסיו המאזניים, על בסיס מאוחד, מהווים לפחות 20% מסך הנכסים המאזניים במערכת הבנקאית (בנק לאומי ובנק הפועלים מתאפיינים בכך), צריך לעמוד בדרישה של יחס הון ליבה מינימלי בשיעור של 10% עד ליום 1.1.2017. עבור בנקים אלה, יחס הון ליבה בשיעור של 9% עד ליום 1.1.15 יהווה יעד ביניים.

השינויים ביחסי הון הליבה המינימלי שהציג הפיקוח בישראל, וכן פרישת לוחות הזמנים על פני תקופה של שלוש עד חמש שנים, נקבעו תוך התחשבות בהמלצות ועדת באזל ובהנחיות של רשויות פיקוח במדינות אחרות. ביסוד ההחלטה עמד הצורך להבטיח את יציבות המערכת הבנקאית בישראל ואת יכולת הבנקים להגדיל את הלימות הונם תוך שהם ממשיכים לספק אשראי ולתמוך בפעילות המשק ובצמיחתו. עם השיקולים שהנחו את הפיקוח נמנים: מאפייני המשק והמערכת הבנקאית בישראל, לרבות ריכוזיות המערכת הבנקאית ורמת הריכוזיות הגבוהה של לווים וקבוצות לווים, רמתו בפועל של יחס הון הליבה בבנקים בישראל וסביבת הסיכונים והמבנה שבהם פועלת המערכת הבנקאית בישראל.

שנית, ביוני 2013, בהמשך לפרסום יעדי הון הליבה החדשים, פרסם הפיקוח על הבנקים הנחיות המתייחסות לאופן שבו יש להטמיע את מסגרת באזל III בנושא הלימות ההון. להלן עיקרי הנושאים הכלולים בהנחיות:

<sup>2</sup> פירוט של הדרישות החדשות של באזל III מופיע בתיבה ב'-4 בסקירה לשנת 2010.

<sup>3</sup> Capital Requirements Directive.

כלל הבנקים צריכים לעמוד בדרישה של יחס הון כולל בשיעור של 12.5%. בהתייחס לבנקים שצריכים לעמוד בדרישה של יחס הון ליבה מינימלי בשיעור של 10%, אלו יידרשו לעמוד ביחס הון כולל בשיעור של 13.5%.

נקבע כי בשלב הראשון יחס ההון הכולל יורכב מהון ליבה ומהון רובד 2 בלבד, ללא שימוש בהון רובד 1 נוסף. הפיקוח על הבנקים קבע זאת לאור המורכבות הכרוכה בהנפקתם של מכשירי הון רובד 1, וזאת עד שתיבחן התאמתם לסביבה הרגולטורית ולשוק ההון הישראלי. מועדי התחילה לעמידה בדרישה לגבי יחסי ההון הכוללים מתלכדים עם מועדי התחילה לעמידה בדרישה לגבי יחסי הון הליבה (1.1.15 ו-1.1.17, בהתאמה).

נקבעו קריטריוני כשירות למכשירי הון המסווגים כהון רובד 1 נוסף וכהון רובד 2. עבור מכשירים אלו נקבעו נקודות הפעלה אובייקטיביות (טריגרים) להמרה או להפחתה של מכשירי הון כמפורט להלן: עבור מכשירי הון רובד 1 נוסף נקבע כי הטריגר יהיה ירידה מיחס הון ליבה של 7%, ועבור מכשירי הון רובד 2 נקבע טריגר של 5% (קריטריון ההמרה עבור הון רובד 2 הוא תוספת לקריטריונים שקבעה ועדת באזל). בנוסף נקבעו דרישות המרה למכשירי ההון גם בנקודות האי-קיימות כפי שהגדירה אותה ועדת באזל. המגבלות על הון רובד 2 נותרו בעינן, וזאת עד להתאמתן של המגבלות היציבותיות האחרות על בסיס ההון הכולל לדרישות החדשות.

במסגרת התהליך של אימוץ באזל III בישראל השתנה אופן הטיפול בהתאמות ההון הפיקוחי ובניכויים ממנו, לרבות אופן הטיפול במסים נדחים, בזכויות המיעוט, בהפרשה הקבוצתית להפסדי אשראי, בהקצאת הון בגין הפסדי CVA (credit value adjustment), ועוד.

מועד היישום הראשון של ההוראות הנדונות נקבע ל-1.1.2014. הפיקוח על הבנקים בוחן מה תהיה השפעתן של ההוראות אלה, ובכלל זה הוראות המעבר המדורגות. בהתאם לכך, ב-20.1.2012 הפיקוח על הבנקים שלח לבנקים מכתב שכותרתו "ההיערכות ליישום ההוראות באזל III - סקר השפעה כמותית (QIS)". במכתב זה הפיקוח דרש מהבנקים לבצע סקר הערכה כמותית כדי לאמוד את השפעותיו של יישום ההוראות באזל III על הון הליבה.

על פי הערכות הבנקים, יישום מלא של ההוראות באזל III צפוי להוביל לקיטון ממוצע של כ-0.5 נקודות אחוז ביחס הון הליבה במערכת הבנקאית בישראל. הערכה זו נמוכה משמעותית מאומדנים שנתקבלו במדינות אחרות, וזאת בין היתר בשל השמרנות היחסית בהוראות המדידה של מערכת הבנקאות הישראלית. אומדני הקיטון ביחס הון הליבה בכל אחד מחמשת הבנקים הגדולים, כפי שהתפרסמו בדוחות הכספיים לציבור ליום 31.12.2012, הם: בנק לאומי - 0.3 נק' אחוז; בנק הפועלים - 0.3 בין לבין 0.5 נק' אחוז; בנק דיסקונט - 1.2 נק' אחוז; בנק מזרחי - 0.3 נק' אחוז; הבנק הבינלאומי - 0.15 נק' אחוז. בהמשך לקידום דרישות ההסדרה בנושא הלימות ההון והתאמתן להמלצות ועדת באזל, בחן הפיקוח את היערכות הבנקים להנחיות החדשות ואת יעדי ההון ותכנוני ההון שלהם לשנים הבאות. הפיקוח בחן, בין היתר, את יעדי ההון החדשים והתאמתם להנחיות החדשות ולפרופיל הסיכון של כל תאגיד בנקאי, את מידת ההתאמה בין תכנון ההון לבין תכנית העבודה והתכנית האסטרטגית של התאגיד הבנקאי, ואת נאותות ההנחות הגלומות בתכנון ההון, ובכלל זה גיוסי ההון, הרווחיות, קצב הגידול של נכסי סיכון, ההשפעות של יישום באזל 3, חלוקת דיבידנד, ועוד. במקרי הצורך נדרשו הבנקים להציג תכנית מגירה כדי להבטיח את עמידתם ביעדים אלו.

מהלכים אלה לחיזוק הלימות ההון במערכת הבנקאות בישראל מהווים המשך לצעדים שהפיקוח על הבנקים נקט בשנים האחרונות במטרה להגביר את איתנותם של הבנקים בישראל.



## ג. סיכוני ציות והלבנת הון

### (1) הסדרה בנושא ציות והלבנת הון

במהלך שנת 2012 פעל הפיקוח על הבנקים במספר מישורים בתחומים של ניהול סיכוני ציות ומניעת הלבנת הון: גורמים המקיימים קשר עם איראן - הפיקוח פרסם תיקון להוראה "מניעת הלבנת הון ומימון טרור וזיהוי לקוחות", ובו הוא דרש מהתאגידים הבנקאיים ומחברות כרטיסי האשראי לקבוע מדיניות בנוגע לסיכונים הכרוכים בפעולות שלקוחותיהם מבצעים עם הגורמים המופיעים ברשימות בין-לאומיות של מסייעים לתכנית הגרעין של איראן ולתכניות הנלוות לה.

פעילות בלתי חוקית ברשת האינטרנט - הפיקוח פרסם מכתב לתאגידים הבנקאיים ולחברות כרטיסי האשראי, ובו ביקש מהם לקבוע מדיניות בנושא הסיכונים הכרוכים בהעברות כספים שמקורן או יעדן הם חשבונות בנק המופיעים באתרי אינטרנט ומשרתים לכאורה פעילות בלתי חוקית. ההנחיה ניתנה בהמשך לפנייה ממשטרת ישראל, שהיא גם הגורם הקובע את רשימת החשבונות הנידונה.

איסור הלבנת הון - הפיקוח פרסם טיוטה של קובץ שאלות ותשובות בנושא איסור הלבנת הון. מטרת הקובץ לרכז עמדות ופרשנויות, שניתנו בעבר ובהווה לתאגידים הבנקאיים, בנוגע ליישום צו איסור הלבנת הון (החובות החלות על תאגידים בנקאיים בקשר לזיהוי, לדיווח ולניהול רישומים שנועדו למנוע הלבנת הון ומימון טרור). התשס"א-2001, וכן בנוגע ליישום הוראת ניהול בנקאי תקין "מניעת הלבנת הון ומימון טרור וזיהוי לקוחות".

### (2) ביקורת Moneyval<sup>6</sup>

בשנים האחרונות פועל הפיקוח על הבנקים לקידום הוראות רגולטוריות בתחום מדיניות איסור הלבנת הון ומימון טרור ולהטמעתן במערכת הבנקאית. הפיקוח ערך ביקורות בתאגידים הבנקאיים כדי לבחון אם הם מקיימים הוראות אלה, ובנוסף דרש מהמערכת הבנקאית לבצע סקרי פערים - שוב על מנת לוודא שמצייתים להוראות. במאוס 2013 ארגון Moneyval ערך ביקורת בין-לאומית מקיפה שבחנה את גופי החקיקה, האכיפה והרגולציה העוסקים בתחום, לרבות הפיקוח על הבנקים והמערכת הבנקאית. ממצאי הביקורת וסקרי הפערים שנערכו מצביעים על כך שהמערכת הבנקאית עברה כברת דרך ניכרת מאז תחילת יישומו של חוק איסור הלבנת הון בשנת 2001. התאגידים הבנקאיים מייחסים חשיבות רבה ליישום תרבות ארגונית בנושא הציות להוראות החוק והרגולציה, לרבות בנושא איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור, והם פועלים בהתאם לאמות מידה המקדמות ניהול סיכונים מיטבי. פעולות אלה מתבצעות באמצעות הגברת המחויבות של גורמי הממשל התאגידי בבנקים, קביעת מדיניות ונהלים בנושא והשקעה במשאבי כוח אדם, בבקורות ובתשתיות מיכוניות.

### (3) עיצומים כספיים

בעקבות דוחות ביקורת של הפיקוח על הבנקים הועדה להטלת עיצום כספי<sup>7</sup> לעניין תאגידים בנקאיים הטילה במהלך 2012 עיצומים כספיים בסך 5.9 מיליון ש"ח בגין הפרת הוראות מכוח חוק איסור הלבנת הון, התשס"ס-2000:

- עיצומים בסך 3.8 מיליון ש"ח הוטלו על בנק מזרחי טפחות בע"מ בגין ממצאי ביקורת שהפיקוח ערך בשנים 2007-2010.
- עיצומים בסך 2.1 מיליון ש"ח הוטלו על בנק אגוד לישראל בע"מ בגין ממצאי ביקורת שהפיקוח ערך בשנים 2004-2009.

<sup>6</sup> Moneyval הינו ארגון הפועל במועצת אירופה, והוא נועד לקדם את המאבק בהלבנת הון ובמימון טרור. הארגון עורך ביקורות על ידי כך שהמדינות החברות בו מכינות הערכות הדדיות בנוגע לעמידה בסטנדרטים בתחום. למדינת ישראל יש מעמד של משקיפה פעילה, והביקורות מקדמות את ההכרה במעמדה ובמוניטין שלה כמדינת חוק וכשותפה למאבק הבין-לאומי באיסור הלבנת הון ובמימון טרור.

<sup>7</sup> הוועדה להטלת עיצום כספי היא ועדה שהוקמה מכוח חוק איסור הלבנת הון, התשס"ס-2000. בסמכותה להטיל עיצומים כספיים על תאגידים בנקאיים בגין הפרות של חוקים, צווים ותקנות הנוגעים לאיסור הלבנת הון, ובראשה עומד המפקח על הבנקים.



## פרק ב': פעילות הפיקוח על הבנקים

- עיצומים אלה הוטלו בין היתר בעקבות ליקויים שונים, היעדר דיווח על פעולות בלתי רגילות, דיווחים שהועברו באיחור וחסר במידע שהועבר לרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור.

## תיבה ב'-2: השפעת חקיקת FATCA על המערכת הבנקאית בישראל

החל משנת 2010 פועלת ממשלת ארה"ב, על יסוד חקיקה המכונה FATCA (Foreign Accounts Tax Compliance Act), כדי להרחיב את בסיס המידע על חשבונות במוסדות פיננסיים מחוץ לארה"ב ולהעמיק את גביית המס בגינם. ה-FATCA מטילה על מוסדות פיננסיים ברחבי העולם חובה לדווח לרשויות המס בארה"ב על חשבונות של לקוחות אמריקאים (U.S. Person). מוסד פיננסי שלא יציית להוראות יהיה חשוף לסנקציות כלכליות משמעותיות, ובפרט לניכוי במקור, בשיעור המגיע עד 30%, על תשלומים שמקורם בארה"ב.

הפיקוח על הבנקים שותף לקידום היערכותה של מדינת ישראל, ובפרט של המערכת הבנקאית, ליישום ההוראות, וזאת לאחר שנתגבשה הבנה לגבי ההשלכות השליליות שיש להפרת ההוראות הן ברמת המערכת הבנקאית והן ברמה המשקית.

הפיקוח על הבנקים נוטל חלק בצוות בין-משרדי, בראשות מנהל הכנסות המדינה במשרד האוצר, והצוות מקיים דיונים שוטפים ומקדם את הטיפול בנושא. מטרת הצוות היא להמליץ על הדרך המיטבית להתמודד עם החקיקה האמריקאית, ובפרט הוא עוסק בשאלה אם יש מקום לחתום עם ממשלת ארה"ב על הסכם בין-ממשלתי ומהו מודל ההסכם המועדף.

המערכת הבנקאית נערכת מבחינה משפטית ותפעולית, לרבות התאמת מערכות המידע.

## ד. סיכוני המשכיות עסקית

### (1) שיפור מוכנותה של המערכת הבנקאית לאירועי חירום

בשנת 2012 עסק הפיקוח בגיבוש תרחישי ייחוס למערכת הבנקאית, המבוססים על תרחישי הייחוס הלאומיים<sup>8</sup>. מדובר במתאר אפשרי של התפתחויות ואירועים שעלולים לגרום נזק תפעולי ו/או עסקי למערכת הבנקאית. המתאר אינו מבטא תחזית לעתיד לבוא, אלא נועד לשמש בסיס לתכנון ההיערכות והמענה של המערכת הבנקאית. במסגרת הפעולות שהפיקוח על הבנקים נוקט כדי להגביר את מוכנות המערכת הבנקאית לשעת חירום, הוא בחן באופן מקיף את מיגון האתרים הקריטיים של המערכת הבנקאית, זיהה מוקדי סיכון מערכתיים, ובמקרי הצורך דרש לשפר את המיגון, לסגור פערים ולהדק את הפיקוח והרגולציה.

### (2) תרגיל לאומי

שבוע החירום הלאומי התקיים ב-21-25 באוקטובר, 2012, ובמסגרתו התבצע תרגיל "נקודת מפנה 6" במתווה מתפתח של תרחיש שבו ישראל מתנסה ברעידת אדמה חזקה.

הפיקוח על הבנקים, בתפקידו כרשות מל"ח (משק לשעת חירום) ייעודית, השתתף בתרגיל יחד עם המערכת הבנקאית, וזאת בשני ערוצים מקבילים. בערוץ הראשון המערכת הבנקאית ביצעה תרגילי פיננסי ותרגילי שטח המדמים רציפות תפקודית, לרבות פתיחת חדרי מצב ודיווח יומי בשעת חירום. בערוץ השני כל אחד מהתאגידים

<sup>8</sup> תרחישי הייחוס כוללים מלחמה כוללת, רעידת אדמה ומגיפה.

הבנקאיים ביצע משחק מנהלים עסקי על יסוד סיפור מעשה אחיד; המשחק הסתיים בדיון סביב שולחן עגול בהשתתפות מנכ"ל שבעה בנקים, המפקח על הבנקים ובכירים בבנק ישראל.

(3) הנחיות לבנקים ומעקב אחר פעילותם בעקבות מבצע "עמוד ענן" ב-15.11.12, בעקבות מבצע "עמוד ענן" וההכרזה על מצב מיוחד בעורף הנמצא בגזרת ה-40 ק"מ מרצועת עזה, המפקח על הבנקים פרסם שורת הנחיות המתייחסות לסניפי הבנקים הנמצאים בטווח האיום, לרבות הנחיות שיש בהן משום הקלות לאוכלוסייה:

ניתנה לבנקים הוראה להימנע מהגבלת חשבונות ומהגבלת בעלי חשבונות שהבנק החזיר להם שיקים ללא כיסוי. בכך הפעיל המפקח על הבנקים את סמכותו על פי חוק שיקים ללא כיסוי, התשמ"א-1981. נוסף על כך המפקח הסיר זמנית את המגבלות על מתן אשראי ללקוחות הבנקים בסניפים הנידונים: הוא קבע כי חריגה ממסגרת האשראי תיעשה על פי שיקול דעתם העסקי של מנהלי הבנקים. לבסוף, המפקח הקל על תהליך ההצטרפות של לקוחות לשירות קבלת הוראות טלפוניות. בהתאם להקלה זו לקוחות יכלו לאשר את הסכמתם לבצע הוראות טלפוניות באמצעות המוקדים הטלפוניים של הבנקים, ואישור בדבר ההצטרפות לשירות נמסר ללקוחות בערוצים כגון SMS, דואר אלקטרוני או הודעה טלפונית.

במהלך המבצע קיים הפיקוח על הבנקים מעקב אחר התנהלות המערכת הבנקאית, לרבות סיור בסניפים באזור הדרום. עם תום המצב המיוחד בעורף בוטלו לאלתר כל ההקלות, למעט ההקלה המתירה חריגה ממסגרות אשראי: זו קיבלה ארכה עד ליום 31.12.2012.

#### (4) הסדרה

כחלק מהמענה לצורך לעקוב אחר פעילות המערכת הבנקאית בעתות חירום גובשה טיוטת הוראת "דיווח יומי בחירום". מסמך זה מפרט אילו נתונים על הבנקים לשלוח לפיקוח על הבנקים, על פי בקשה מיוחדת, עם ההכרזה על שעת חירום.

## ה. חיזוק הממשל התאגידי

### (1) בחינה של הביקורת הפנימית בבנקים

בשלהי שנת 2011 פרסם הפיקוח על הבנקים את הוראת הניהול הבנקאי התקין "פונקציית ביקורת פנימית", אשר תואמת את המלצות ועדת באזל III. הרגולציות החדשות מביאות בחשבון את ההתפתחויות והשינויים שחלו בתחום ניהול הסיכונים ואת תפיסת שלושת קווי ההגנה, הגורסת כי הביקורת הפנימית מהווה מעגל בקרה שלישי.

במהלך שנת 2012 ביצע הפיקוח על הבנקים סבב ביקורות כדי לבחון את פונקציית הביקורת הפנימית בתאגידים הבנקאיים יחסית להוראה החדשה ויחסית לסטנדרטים בין-לאומיים עדכניים. הפיקוח בחן בין היתר את מאפייני פונקציית הביקורת הפנימית ותפקידיה, תהליכי הניהול והבקורות, אופן תפקודה וסביבת הממשל התאגידי. ממצאי הביקורות הועברו לתאגידים הבנקאיים בליווי דרישה לפעול לתיקון הליקויים שנמצאו.

### (2) סקירת תכניות העבודה

תכניות העבודה הינן התרגום המעשי של החזון והמטרות של התאגידים הבנקאיים, והן מהוות חלק בלתי נפרד ומרכזי בתהליכי הניהול. התכניות מתבצעות כפרוצדורה חוצת ארגון (רוחבית), ולרוב בונים אותן ברבעון האחרון של השנה הקלנדרית. התכניות מגדירות מטרות מרכזיות ומדדים אופרטיביים להשגתן, והן מסייעות לשפר את הליכי הניהול והיעול תוך שהן מאפשרות לתאגיד הבנקאי לעסוק במקביל הן בעניינים השוטפים והן בתכניות לעתיד. כחלק מהמעקב השוטף הפיקוח על הבנקים בוחן לעומק תכניות אלו ועורך סדרת מפגשים עם דרגי הניהול הבכיר בתאגידים הבנקאיים. הפיקוח סוקר את הליך גיבוש התכנית, את היכולת להשיג את היעדים ואת הגדרת הפעולות והאמצעים הדרושים להשגתם. כמו כן הוא סוקר את שוקי הפעילות הנוכחיים

## פרק ב': פעילות הפיקוח על הבנקים

והעתידיים, הסכנות הפוטנציאליות הנשקפות לתאגיד, תהליכי השיפור וההתייעלות, אבני הדרך ומנגנוני הבקרה, יכולת הבנק לבצע את השינויים באופן מתוכנן ומבוקר, ועוד. ממצאי הסקירה מובילים לשיפור בפרקטיקת העבודה, לחיזוק תשתיות והליכי בקרה בדרך להשגת היעדים ובמקרה הצורך לשינוי המתווה.

### (3) מבנה השליטה

עד לתיקון שנערך ב-2004 בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981 ("תיקון מראני"), היה בבנקים מבנה בעלות אחד ויחיד, היינו באמצעות גרעין שליטה. בעקבות התיקון נוספה אפשרות לבעלות מבוזרת, מסגרת שבה אין גרעין שליטה והציבור מחזיק בפיזור במניות הבנק.

לאור העובדה שכיום יש שני מבני בעלות אפשריים וניתן לעבור ממבנה אחד לשני, עלה הצורך להבהיר את העקרונות להליך המעבר ביניהם. הבהרות אלה ניתנו בחודש מארס 2012, כאשר הושלמו תיקונים לחוקי הבנקאות, ובהם תיקונים שנועדו לחזק את המנגנונים להתנהלות התקינה של בנק ללא גרעין שליטה.<sup>9</sup>

במהלך שנת 2012 יזם הפיקוח הליך עדכון נוסף, והוא התבצע בשיתוף הממונה על אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר. השיתוף נועד, בין השאר, ליצור הרמוניה בעקרונות החלים על הגופים המנהלים כספי ציבור וכן להגביר את היציבות הפיננסית בכללותה. במסגרת זו פורסמה להערות הציבור טיוטה של מסמך עקרונות משותף לשני המפקחים בעניין קריטריונים למתן היתרי שליטה. בנוסף, כל מפקח בנפרד פרסם להערות הציבור מסמך מפורט לגבי מתן היתרי שליטה, על יסוד מסמך העקרונות המשותף. המטרה הייתה לשפר את השקיפות כלפי משקיעים פוטנציאליים, וכן להביע נכונות לקבל מהציבור הערות לשם בחינה מחודשת וביקורתית.

במקביל פורסם להערות הציבור מסמך עקרונות לביזור גרעין שליטה בבנק, שמטרתו להבטיח כי לאחר ביטול היתר השליטה, בעלי השליטה לשעבר לא ימשיכו לשלוט בבנק בפועל. הצורך במסמך כזה נובע מכך שיש לאפשר תקופת מעבר לשם מכירת המניות, אך בתקופה זו בעלי השליטה לשעבר עשויים להחזיק עדיין בשיעורים משמעותיים של אמצעי שליטה בבנק.

### ו. חיזוק התשתית המשפטית לטיפול במשבר בבנק

המשבר הפיננסי הגלובלי שפרץ בשנת 2007 חשף את הכלכלה העולמית לכשלים רבים של תאגידים פיננסיים, בחלקם תאגידים פיננסיים בעלי חשיבות מערכתית. הסיוע שהעניקו הממשלות נועד למתן את הפגיעה, אך הוא גרם להגדלת הנטל התקציבי, ובחלק מהמדינות, בעיקר במדינות אירופה, הדבר גרר פגיעה נוספת בכלכלה הריאלית. לאור זאת הבינו המדינות, הבנקים המרכזיים ורשויות הפיקוח השונות כי נדרש שינוי במסגרת החוקית לטיפול בתאגידים פיננסיים כושלים.

בשלהי 2011 ביקרה בישראל משלחת של קרן המטבע הבין-לאומית. במהלך הביקור כלכלני הקרן בחנו בין היתר את מסגרת העבודה הנהוגה בישראל לטיפול בתאגידים בנקאיים כושלים (מסגרת זו מוסדרת בפקודת הבנקאות), והם המליצו על תיקון החקיקה הקיימת, שנחקקה עוד בשנת 1969. בין השאר המליצו כלכלני הקרן להרחיב את הסמכויות והכלים של רשויות הפיקוח הן בשלב הקודם לכשל והן בעת טיפול בכשל. בנוסף הם המליצו לייסד מבעוד מועד מנגנוני מימון לכשל.

הפיקוח על הבנקים, בסיוע המחלקה המשפטית בבנק ישראל, מגבש בימים אלו טיוטה ראשונית של תיקון לפקודת הבנקאות בעניין טיפול בתאגיד בנקאי כושל, וזאת בהתאם לשינויי החקיקה בעולם ובהתחשב בהמלצות של קרן המטבע הבין-לאומית. הטיוטה נכתבת תוך התייעצות ושיתוף פעולה עם משרדי הממשלה ורשויות הפיקוח האחרות בישראל.

<sup>9</sup> הרחבה מופיעה בסקירת המפקח לשנת 2011, פרק ג' סעיף 1(ו).

## ז. הגברה של שיתוף הפעולה עם רגולטורים בחו"ל

הפיקוח על הבנקים מנהל קשרים עם רשויות פיקוח שונות בארץ ובעולם במטרה להחליף מידע פיקוחי, וזאת במסגרת התקנים הבין-לאומיים שגיבשה ועדת באזל וכן לאור ההתפתחויות במערכות הפיננסיות. כמו כן הפיקוח מקיים פגישות שוטפות עם חברות דירוג בין-לאומיות ועם משקיעים מוסדיים זרים כדי להגביר את השקיפות וההבנה ביחס לפעילותה ואיתנותה של המערכת הבנקאית בישראל. במהלך שנת 2012 השתתפו גורמים מהפיקוח על הבנקים בקבוצות עבודה של ארגונים שונים, ביניהם בעבודה של הוועדה לשווקים פיננסיים של ה-OECD בנושא מדיניות פיקוח, שינויים רגולטוריים והתפתחויות גלובליות במגזר הפיננסי, ובקבוצת התייעצות אזורית של ארגון ה-FSB<sup>10</sup>.

## תיבה ב'-3: המלצות הצוות לבחינת הגברת התחרותיות במערכת הבנקאית

הצוות הבין-משרדי לבחינת הגברת התחרותיות במערכת הבנקאית (להלן: "הצוות") מונה על ידי נגיד בנק ישראל, פרופ' סטנלי פישר, ושר האוצר דאז, ד"ר יובל שטייניץ. אוכלוסיות היעד של עבודת הצוות היו מגזר משקי הבית ומגזר העסקים הקטנים: הצוות ביקש לבחון אילו אמצעים ישפרו את התנאים שהמערכת הבנקאית מעניקה ללקוחות אלה, בכלל זה הוזלת המחירים ושיפור השירות מבחינת האיכות, הנגישות והמגוון. מגזרים אלה מנהלים את פעילותם הפיננסית - כולל מימון עסקי - בעיקר באמצעות המערכת הבנקאית, וברוב מגזרי הפעילות והשירותים הפיננסיים אין להם למעשה תחליפים למערכת זו. ב-16.07.12 פרסם הצוות דוח ביניים שכלל את עיקרי המלצותיו והזמין את הציבור להביע את עמדותיו. לאחר ששמע את עמדות הציבור החליט הצוות להותיר על כנו את ההמלצות שהתפרסמו בדוח הביניים וכן להוסיף ולעבד נושאים מהותיים ליישומן. ב-19.03.13 הגיש הצוות דוח מסכם לשר האוצר ולנגיד בנק ישראל. הדוח מתפרסם באתר האינטרנט של בנק ישראל בכתובת: <http://www.boi.org.il>

הצוות סקר את היבטי התחרות במערכת הפיננסית הישראלית ואפיין את פעילותה במטרה לזהות חסמים להתפתחות התחרות בה, וכן הוא סקר את ההתפתחויות בשוק האשראי הישראלי בעשור האחרון. נוסף על כך נערכה השוואה בין-לאומית של עלות הניהול של חשבון עו"ש.

הצוות מצא כי אפשר להשיג את הגברת התחרות, וכך את חיזוק כוחו של הלקוח הקמעונאי ואת שיפור מצבו, באמצעות נקיטת צעדים בשלושה מישורים שונים: צעדים מבניים שנועדו להגדיל, בטווח הבינוני והארוך, את מספר השחקנים בתוך המערכת הבנקאית ומחוצה לה; צעדים להגברת התחרות בין השחקנים הקיימים, ביניהם צמצום של חסמי מעבר ושל פערי מידע והגברת השקיפות וההוגנות; וצעדים משלימים, הכוללים התערבות רגולטורית לפתרון כשלי שוק באמצעות פיקוח על מחירים והגברת האכיפה. במסגרת הצעדים המשלימים התייחס הצוות באופן ממוקד גם למגזר העסקים הקטנים.

להלן מופיעות המלצותיו העיקריות של הצוות (הנוסח המלא של ההמלצות מופיע בדוח המסכם).

- **לאפשר לגופים מוסדיים לקיים פעילות במוצרי אשראי בנקאיים** - הוקם צוות אשראי קמעונאי בראשות אגף שוק ההון, הביטוח והחיסכון במשרד האוצר. מטרתו לבחון את הסוגיות הכרוכות בהעמדת אשראי קמעונאי ממקורות החיסכון הפנסיוני.

- לעודד הקמה של בנק אינטרנטי - הצוות מציין בדוח את התרומה האפשרית של הקמת בנק אינטרנטי, בנוסף לבנקים הפועלים כיום בישראל, ובנספח לדוח הוא מפרסם את תהליך הרישוי הדרוש להקמה.
  - לעודד הקמה של אגודות אשראי (Credit Unions) - הצוות מברך על היוזמה החברתית להקים אגודות אשראי, הואיל ויש בכוחן לתרום לתחרות במערכת הבנקאית. הפיקוח על הבנקים ילווה יזמים בתחום אגודות האשראי ויבחן אם הרגולציה מתאימה להן.
  - לתמוך בבנקאות אינטרנטית כמנוף לתחרות - לאפשר פתיחת חשבון בנק באמצעות האינטרנט; להקל על הליך סגירת חשבון עובר ושב והעברת הפעילות לבנק אחר; לפרסם באינטרנט את המידע על שיעורי הריבית הניתנים בפועל על אשראי ועל פיקדונות, וכן להגביר את נגישות המידע הבנקאי עבור אתרי מידע המשתמשים בו לצורכי השוואה.
  - למסור מידע לידי הלקוח באמצעות "תעודת זהות" בנקאית - ליצור מסמך ("תעודת זהות" בנקאית) שיאפשר ללקוחות הבנקים לקבל, באופן מרוכז, מידע על אודות פעילותם הבנקאית ועל אודות דירוג האשראי שלהם בבנק.
  - לשכלל את המידע על אודות לווים (Credit Bureau) - להרחיב את המידע שאוספות לשכות נתוני האשראי; להעביר ללשכות האשראי מידע שיאפשר לגבש מודל סטטיסטי לדירוג אשראי; להעביר ללקוחות, לפי דרישתם, מידע באמצעי טכנולוגי.
  - להסדיר היבטים בשוק האשראי החוץ-בנקאי: לעדכן את מנגנון תקרת הריבית ולהחיל את העדכון גם על המערכת הבנקאית - לעדכן את המנגנון שבאמצעותו קובעים את הריבית: תקרת הריבית תחושב על פי שיעור ריבית הפיגורים שקובע החשב הכללי בתוספת של 12 נקודות האחוז; התיקון יחול גם על התאגידים הבנקאיים. בנוסף המליץ הצוות לקבוע כי מתן אשראי בריבית גבוהה יותר ייחשב לעבירה פלילית.
  - להגביר את התחרות על החיסכון קצר הטווח של משקי הבית - לבטל את דמי הניהול של ניירות ערך בגין מק"מ ובגין קרנות כספיות.
  - המלצות מתחום הפיקוח על העמלות - לבטל את העמלה בגין כרטיס מידע, בגין כרטיס משיכת מזומן ובגין שינוי של מועד חיוב בכרטיס אשראי; לפקח על העמלה בגין משלוח הודעות ללקוח; להעלות מ-50,000 ל-100,000 ש"ח את הסכום שמעליו מותר לגבות עמלה בעד טיפול באשראי ובביטחונות; ולצמצם את מספר העמלות הקשורות לפעילות במטבע חוץ.
  - המלצות מתחום הפעילות של לקוחות הבנקים בניירות ערך - להגביר את השקיפות בנוגע לעמלות ניירות ערך, לתמחר מחדש את השירותים ולהקל על המעבר בין המערכת הבנקאית לבין המערכת החוץ-בנקאית.
  - המלצות הנוגעות למגזר העסקים הקטנים - להחיל את התעריפון הקמעונאי על אוכלוסייה גדולה יותר של עסקים קטנים, בהתאם להגדרה חדשה שתנוסח לצורך עניין זה, ולבטל את עמלת "דמי ניהול חשבון לעסק קטן". להרחיב את ההסדר הקיים לגבי פירעון מוקדם של אשראי לדיוור ולהחילו, בשינויים המתחייבים, גם על פירעון מוקדם של אשראי עסקי; ולהסדיר את העמלה בעד פירעון מוקדם של אשראי שלא לדיוור.
  - לשמור על ההטבות וההנחות באשראי ובפיקדונות - להותיר את ההטבה על כנה לאורך כל תקופת הפיקודן או ההלוואה.
- לאחר שהפיקוח על הבנקים פרסם את דוח הביניים ושמע את עמדות הציבור, הוא פעל ליישום ההמלצות המצויות בסמכות המפקח על הבנקים או נגיד בנק ישראל, וכן החל לקדם תיקון חקיקה ראשית הנדרש לשם יישום המלצות אחרות.

## ח. פעולות להעמקת התחרות וההוגנות במערכת הבנקאית

במהלך שנת 2012 הפיקוח על הבנקים פעל כדי להגביר את ההוגנות ביחסים בין התאגידים הבנקאיים לבין לקוחותיהם, לעודד את התחרות במערכת הבנקאית ולחזק את מעמדו של הלקוח בפני הבנק. פעילות זו נערכה באמצעות אכיפה של חקיקה והוראות בתחום יחסי הבנק והלקוח, הסברה צרכנית וחינוך פיננסי ללקוחות הבנקים, טיפול בתחום העמלות, בירור התלונות והפניות של הציבור, איתור ותיקון ליקויים מערכתיים וטיפול בתחום החשבוניות והלקוחות המוגבלים. בסעיף זה נסקור כל אחד מאמצעים אלה.

### (1) חקיקה והסדרה לשם הגנה על הצרכן הבנקאי

בשנת 2012 הפיקוח על הבנקים תיקן הוראות ניהול בנקאי תקין, פרסם חוזרים ומכתבים לכלל המערכת הבנקאית, ונטל חלק פעיל בהליכי חקיקה בתחום בנק-לקוח. במסגרת זו הפיקוח על הבנקים ייצג את עמדת בנק ישראל בוועדות הכנסת ובוועדות שרים לנושאי צרכנות בנקאית, וכן נתן חוות דעת מקצועית בנוגע להצעות חוק רבות, חלקן הבשילו לכדי חקיקה שנכנסה לתוקף במהלך שנת 2012. להלן תמצית ההסדרה שהפיקוח על הבנקים ערך בתחום הצרכנות הבנקאית:

#### א. הוראה בנושא ליווי פיננסי

הוראה זו מתייחסת, בין היתר, לכך שכאשר תאגיד בנקאי מממן פרויקט בנייה בשיטת הליווי הפיננסי, מחובתו להפיק פנקס שוברי תשלום בגין כל דירה שהקבלן עתיד למכור, ושוברי התשלום יקיפו את כל התשלומים שהרוכש עתיד לשלם בגין הדירה. בהוראה זו נערכו שני תיקונים. הראשון נועד ליצור התאמה בין הכיתוב המופיע על גבי שובר התשלום לבין חובות הבנק המפורטות בהוראה. השני נועד להביא לידיעת רוכשי הדירות כי בהתאם להוראות הדין, על הבנק לפעול למתן בטוחה תוך ארבעה עשר ימי עסקים מיום תשלום השובר.

#### ב. הוראה בנושא כרטיסי חיוב

בהוראה זו נערך תיקון העוסק בכרטיסים שבוטלו או נחסמו לשימוש. מטרתו למנוע הפקדה ומשלוח של דפי פירוט המתייחסים לעסקאות מתמשכות שבוצעו בטרם הביטול או החסימה. לגבי מקרים אלו נקבע כי כאשר המנפיק ממשיך לחייב את הלקוח בגין עסקאות אלה, עליו להמשיך לשלוח לו דף פירוט עסקאות סמוך למועדי החיוב הראשון והאחרון שחלים לאחר הביטול או החסימה, ובכל מקרה אחת לשלושה חודשים לפחות.

#### ג. חוזר בנושא החובה לפרסם את שם הספק בדף הפירוט החודשי ללקוח

בשנת 2011 - ובמסגרת הוראת ניהול בנקאי תקין 470, העוסקת בכרטיסי חיוב - הוטלה על המנפיק חובה לציין בדף הפירוט החודשי את שם בית העסק, כפי שהוא מוצג בפני לקוחותיו. חובה זו הוטלה על מנת להבטיח התאמה בין שם בית העסק, כפי שהוא מוכר בשמו המסחרי, לבין שם בית העסק כפי שהוא מופיע ברישומי המנפיק ובדפי הפירוט. החוזר פורסם ב-2012, והוא מפרט מהן הנסיבות החריגות שבהן החובה הנידונה אינה חלה.

#### ד. מכתב בנושא יישום הפסיקה של בית המשפט העליון

בעבר המפקח על הבנקים פנה לבית הדין לחוזים אחידים, ויום הליך שנועד להסיר תנאים מקפחים מחוזה ההלוואה לדיור של הבנק הבינלאומי הראשון בע"מ. הבנק הבינלאומי הראשון ערער לבית המשפט העליון, וב-2012 ניתנה הפסיקה. בעקבותיה המפקח הורה לכלל התאגידים הבנקאיים ליישם את פסק הדין הן בחוזי ההלוואה לדיור הנוהגים במוסדם, והן בחוזים נוספים הכוללים סעיפים דומים לאלו שנידונו בפסק הדין. נקבעה תקופת היערכות לתיקון החוזים בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון. כמו כן המפקח הורה לתאגידים הבנקאיים לפרסם בדף הבית של אתר האינטרנט שלהם את דבר קיומו של פסק הדין, בצירוף קישור אליו, וכן להפנות לכך את תשומת ליבם של הלקוחות באמצעות דף החשבון השנתי הקרוב.

## (2) הסברה צרכנית וחינוך פיננסי

א. תכנית הסברה בנושא חשבונות נוער  
ב-2011 הפיקוח על הבנקים השיק תכנית של חינוך פיננסי לנוער באמצעות הפייסבוק, ובשנת 2012 הוא המשיך להפעיל את התכנית. תכנית הסברה זו נועדה להעשיר את הידע הפיננסי של בני הנוער ולהקנות להם כלים להתנהגות כלכלית נבונה. התכנית מציגה תכנים בנקאיים בצורה בהירה ומעניינת, וקיימים בה מחשבוניס וכלים המסייעים להבין נושאים שונים. במהלך שנת 2012 בני נוער רבים לקחו חלק פעיל בתכנית: הם נכנסו לעמוד הפייסבוק, שאלו שאלות והגיבו לתכנים שהוצגו שם.

ב. אתר האינטרנט של בנק ישראל  
במסגרת חידוש אתר האינטרנט של בנק ישראל הפיקוח על הבנקים שיפר והרחיב את התכנים בתחום השירות לציבור. בין היתר הפיקוח ארגן מחדש את התכנים בתחום יחסי הבנק והלקוח, כדי שיהיו ידידותיים למשתמשים וכדי שיהיה קל להתמצא בהם. כן נוצרו ונערכו טפסים שונים, המיועדים לשימוש הלקוחות, ונוספו קישורים חדשים לאתרים חיצוניים לשם הרחבת המידע הדרוש ללקוחות.

## (3) טיפול בתחום העמלות

בשנת 2012 המשיך הפיקוח על הבנקים להשתמש בסמכויותיו החוקיות כדי להגביר את השקיפות בנוגע למחירי השירותים הבנקאיים, וזאת בעיקר באמצעות תיקוני חקיקה והנחיות למערכת הבנקאית, כמפורט להלן.  
ביום 28.11.2012 פרסם המפקח על הבנקים תיקון לכללי הבנקאות (שירות ללקוח) (עמלות), התשע"ג-2012, יחד עם הנחיות נלוות למערכת הבנקאית. מדובר בצעד ראשון ומקיף במסגרת יישום ההמלצות של הצוות לבחינת הגברת התחרותיות בענף הבנקאות (ראו תיבה ב'-3).

הכללים המתוקנים מביאים לידי ביטוי את המלצות הדוח של הצוות לבחינת הגברת התחרותיות בענף הבנקאות: הם מקנים כלים אשר יאפשרו ללקוחות להשוות ביעילות בין שירותי הבנקים ומוצריהם, יצמצמו את פערי המידע בין הבנקים ללקוחותיהם, יעניקו ללקוחות אפשרויות בחירה מגוונות יותר, יקלו על המעבר מבנק לבנק, ויעצימו את כוח המיקוח של הלקוחות מול הבנקים.

בתחום ניירות הערך הוחלט לחייב את הבנקים:

- לבטל את דמי ניהול ניירות הערך בגין מק"מ ובגין קרנות כספיות.  
- לתמחר באופן דיפרנציאלי את הפעילות בניירות ערך בערוצים שונים (פעולה באמצעות האינטרנט לעומת פעולה על ידי פקיד).

- לקבוע עמלת מקסימום לקנייה ומכירה של ניירות ערך.

- לבטל את עמלות המינימום בגין ניהול פיקדון ניירות ערך.

- לתמחר מחדש את העמלות בגין פעילות בניירות ערך.

נוסף על כך הפיקוח על הבנקים החליט להרחיב את הפיקוח על עמלת העברת פיקדון ניירות ערך גם להעברת פיקדון של הלקוח אל מחוץ למערכת הבנקאית.

כמו כן הפיקוח שינה את העמלה בעד טיפול באשראי ובביטחונות - הוא העלה את תקרת הפטור להלוואות שלא לדיוור מ-50,000 ש"ח ל-100,000 ש"ח - ונוסף על כך ביטל את העמלות הבאות:

- העמלה בעד כרטיס מידע ובעד כרטיס משיכת מזומן.

- העמלה בגין שינוי מועד חיוב בכרטיס אשראי.

- עמלת דמי ניהול עסק קטן.

בנוסף, הפיקוח תיקן את ההגדרה של "אזרח ותיק" בכללי הבנקאות (שירות ללקוח) (עמלות) התשס"ח-2008, במטרה להקנות לאזרחים ותיקים זכאות אוטומטית לקבל מפקיד ארבע פעולות בחודש במחיר של פעולה



בערוץ ישיר<sup>11</sup>; חייב את הבנקים לפרסם באתרי האינטרנט שלהם קישור ישיר לתעריפוני העמלות; והכריז כי שירות הניתן על ידי סולק לנותן שירותי ניכיון הוא שירות בר פיקוח לעניין העמלה הנגבית בעדו.

#### (4) טיפול בפניות הציבור ובתלונותיו

א. מבוא

תפקידו של הפיקוח על הבנקים בתחום השמירה על הוגנות היחסים בין תאגידים בנקאיים - הבנקים והחברות לכרטיסי אשראי - לבין לקוחותיהם מתבצע באמצעות אגף בנק-לקוח<sup>12</sup>. במסגרתו פועלת היחידה לפניות הציבור, שתפקידה לברר פניות ותלונות של הלקוחות נגד התאגידים הבנקאיים ולהפיק לקחים מן המידע המתקבל מהטיפול בתלונות. פעילות זו כוללת, בין היתר, הכרעה בתלונות ומתן סעד מתאים, מסירת מידע לציבור הלקוחות במטרה לצמצם את פערי הידע והמידע בינם לבין התאגידים הבנקאיים, וכן איתור של ליקויים מערכתיים וטיפול בהם.

היחידה לפניות הציבור פועלת מכוח סעיף 16 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981, המסמיך את המפקח על הבנקים לברר את פניות הציבור בדבר עסקיהם עם התאגידים הבנקאיים. היחידה מורכבת מכלכלנים, משפטנים ורואי חשבון, והיא משמשת כגוף אובייקטיבי-חיצוני להכרעה בסכסוכים בין הבנקים ללקוחותיהם, על פי עקרונות משפטיים, ולאור ערך ההוגנות ביחסי בנק-לקוח.

ב. טיפול בפניות הציבור ובתלונותיו - נתונים כלליים<sup>13</sup>

בשנת 2012 הפיקוח על הבנקים טיפל ב-6,095 פניות ותלונות בכתב של לקוחות הבנקים והחברות לכרטיסי אשראי. בנוסף ניתן מענה לכ-16,400 פניות טלפוניות.

מתוך 6,095 פניות ותלונות בכתב, 1,253 הן תלונות והיתר - פניות ובקשות. לגבי 898 תלונות נקבעה עמדה - התלונה מוצדקת או בלתי מוצדקת. לגבי יתר התלונות לא נקבעה עמדה, בעיקר משום שהבנק הסכים להיענות לבקשת הלקוח לפני שניתנה הכרעה. ב-510 מקרים של תלונות ובקשות הבנקים והחברות לכרטיסי אשראי פעלו לטובת הלקוח, אף שלא נקבע כי התלונות מוצדקות, והסכום הכולל ששולם ללקוחות במקרים אלה מגיע לכ-1.4 מיליון ש"ח. בתלונות אחרות לא נקבעה עמדה עקב חוסר יכולת להכריע בין טענות סותרות בעל פה, או עקב הליכים משפטיים מקבילים.

בעקבות התערבות הפיקוח על הבנקים בתלונות הפרטניות, התאגידים הבנקאיים שילמו ללקוחותיהם סך כולל של כ-2.4 מיליון ש"ח.

89% מהפניות והתלונות שהוגשו לפיקוח על הבנקים בשנת 2012 טופלו בתוך שישה חודשים. פניות שעניינן בקשות מידע נענות סמוך לקבלתן. בתלונות הטיפול ממושך יותר, כי הוא מתנהל מול הבנקים ומול החברות לכרטיסי אשראי. לעיתים נדרשים מספר בירורים כדי להכריע בתלונה, בהתאם להיקפה ולמורכבותה. להלן התפלגות שיעור הפניות והתלונות שהטיפול בהן הסתיים, על פי משך הטיפול ביחידה לפניות הציבור:

| עד 3 חודשים | 3 עד 6 חודשים | 6 עד 9 חודשים | 9 עד 12 חודשים | מעל 12 חודשים |
|-------------|---------------|---------------|----------------|---------------|
| 81%         | 8%            | 5%            | 4%             | 2%            |

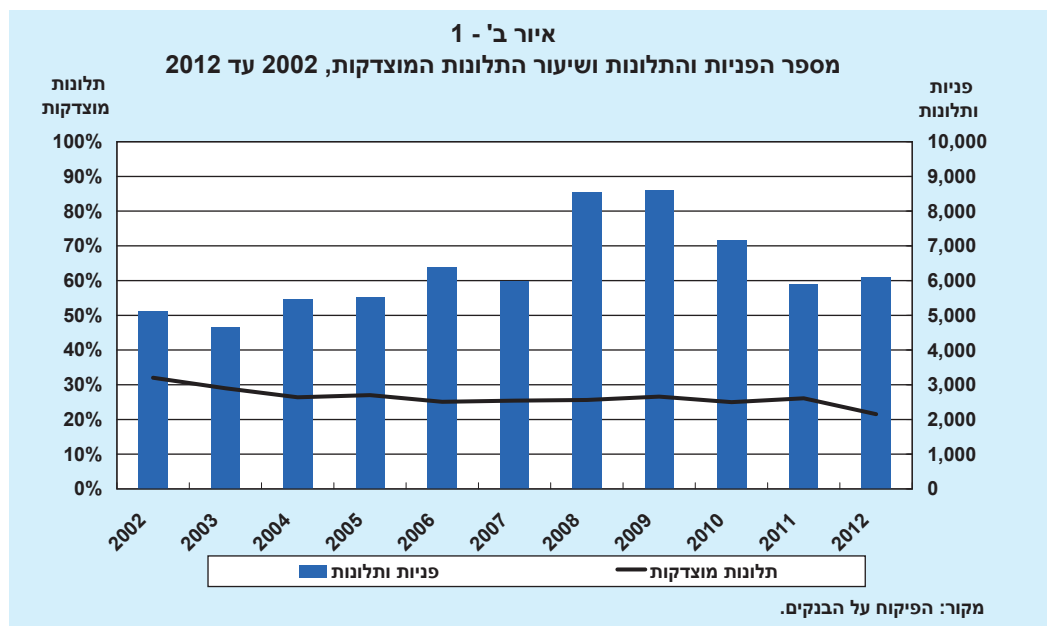
<sup>11</sup> בהתאם לתיקון האמור, לקוח שהינו אזרח ותיק לא יידרש עוד להציג לבנק תעודת אזרח ותיק על מנת להיות זכאי לקבל בכל חודש ארבע פעולות על ידי פקיד במחיר פעולה בערוץ ישיר, אלא תוקנה לו זכאות אוטומטית לכך.

<sup>12</sup> פעילות נוספת להגנה על הצרכן הבנקאי מתבצעת גם באגף הביקורת של הפיקוח על הבנקים.

<sup>13</sup> הצגה מפורטת של הנתונים על התאגידים הבנקאיים, על פי המידע השאוב מטיפול בפניות ובתלונות הציבור, מופיעה בסקירה נפרדת שפורסמה באתר האינטרנט של בנק ישראל ב-10.4.2012.

## פרק ב': פעילות הפיקוח על הבנקים

כפי שניתן לראות באיור ב'-1 להלן, בשנת 2012 21.5% מהתלונות שהוכרעו נמצאו מוצדקות, לעומת 26.1% בשנה הקודמת. הירידה בשיעור התלונות המוצדקות נובעת משתי סיבות עיקריות: ירידה חדה בשיעור התלונות המוצדקות על בנק מזרחי-טפחות (מ-38.4% בשנת 2011 ל-20.1% בשנת 2012)<sup>14</sup>, וירידה משמעותית בשיעור התלונות המוצדקות על הבנק הבינלאומי (מ-25.8% בשנת 2011 ל-16.7% ב-2012). יתר הבנקים שמרו על שיעור דומה של תלונות מוצדקות. עלייה בשיעור התלונות שבהן הבנקים נענו לבקשות הלקוח לפנים משורת הדין, כלומר אף שלא נקבע כי התלונה מוצדקת: בבנק הפועלים שיעור התלונות מסוג זה עלה מ-25.5% בשנת 2011 ל-31.8% בשנת 2012, בבנק מזרחי-טפחות שיעורן עלה מ-24.9% ל-31.4%, ובבנק הבינלאומי שיעורן עלה מ-27.7% ל-38%.



התלונות והפניות משמשות גם לאיתור ליקויים מערכתיים במערכת הבנקאית ולתיקונם. פירוט של הטיפול בליקויים מערכתיים מופיע בסעיף 5 להלן.

הנושא שבו נרשם מרב התלונות הוא חשבון בנק (22% מכלל התלונות). הדבר אינו מפתיע, שכן חשבון עובר ושב מאגד בתוכו פעילויות רבות ומגוונות, ויכולים להיות לו מאפיינים שונים: הוא יכול להיות למשל חשבון משותף, חשבון שמתנהלת בו פעילות עסקית, חשבון של תאגיד, וכיו"ב. עם זאת, עיקר התלונות בנושא זה עדיין נוגע להליכי פתיחה וסגירה של חשבונות.

### (5) טיפול בנושאים מערכתיים

התלונות והפניות משמשות גם לאיתור ליקויים מערכתיים במערכת הבנקאית ולתיקונם. על יסוד המידע המופק מהתלונות ומהליקויים מאתרים נושאים הטעונים הסדרה באמצעות הוראות מטעם המפקח על הבנקים, וכן נושאים הטעונים הסברה לציבור הרחב.

<sup>14</sup> ירידה זו נובעת להערכתנו מטיפול מערכתי נרחב שבוצע בבנק בעקבות ליקויים שהפיקוח על הבנקים איתר - ראו להלן סעיף 5 א; כמו כן ראו סקירה של פעילות הפיקוח על הבנקים בתחום של טיפול בפניות ותלונות הציבור לשנת 2011, סעיף 5.1: <http://www.boi.org.il>; בנוסף, נראה כי ירידה זו נובעת גם מעלייה בנכונותו של הבנק לפתור מחלוקות לפנים משורת הדין.

בשנת 2012 נבדקו 63 אירועים בהם התעורר חשש לקיומו לכאורה של ליקוי מערכתי. הפיקוח על הבנקים דרש מבנקים ומחברות לברטיסי אשראי לנקוט צעדים שונים: לקבוע נוהלי עבודה או לתקנם, לשפר תהליכים או שירות, לשפר מערכות טכנולוגיות ולהחזיר כספים לקבוצות לקוחות. הפיקוח על הבנקים עוקב אחר תיקון הליקויים ומוודא שמילאו את כל דרישותיו. להלן דוגמאות לליקויים מערכתיים שטופלו.

א. פירעון מוקדם של הלוואה לדיוור  
בבנק מזרחי-טפחות התגלו ליקויים רבים בתחום של פירעון הלוואה לדיוור. ליקויים אלה פורסמו בסקירה לשנת 2011, ובעקבות הטיפול בהם הבנק ערך שורה ארוכה של תהליכים שנועדו למנוע הישנות של ליקויים דומים בעתיד, וביניהם: תיקון של נוהלי העבודה, עדכון המערכות והתאמתן לדרישות הפיקוח על הבנקים, שיפור תהליכי עבודה בסניפים, תיקון של מסמכים וטפסים, מעקב אחר גביית עמלות, הדרכת עובדים, ועוד. בנוסף הבנק נדרש לפעול לאיתור חשבוניות של לקוחות, אשר לגביהם קיים חשש לנזק כתוצאה מהפרת הוראות של הפיקוח על הבנקים, ולפעול לתיקון נזקים אלה. הפיקוח על הבנקים עוקב אחר השלמת התהליך. בעקבות ליקויים שאותרו בתהליך הטיפול בפניות הציבור גם נערכה בבנק ביקורת בנושא של פירעון מוקדם<sup>15</sup>. מספר התלונות המוצדקות בנושא זה פחת באופן משמעותי במהלך שנת 2012, בין היתר בעקבות תהליכים אלה, וכמפורט בסעיף 4 לעיל.

ב. חיוב חשבון שנפתח רק לצורך הוצאת ערבות בנקאית בעמלות עובר ושב  
מבירור תלונה על בנק לאומי עלה, כי הבנק חייב בעמלות עו"ש חשבון שנפתח לצורך הפקדת פיקדון המשמש להוצאת ערבות בנקאית כבטוחה בשלב של גרירת משכנתה. בחשבון העו"ש הנידון לא הייתה כל פעילות. הבנק פעל בניגוד להוראות הפיקוח על הבנקים הואיל ואלה קובעות כי חשבון ללא כל פעילות, שמטרתו לנהל הלוואה או פיקדון בלבד, יוגדר כחשבון תמורה, היינו חשבון שאינו מחויב בעמלות עו"ש. הבנק נדרש לבצע איתור של חשבוניות שנפתחו למטרת הוצאה של ערבות כאמור, ובהמשך הוא יזכה את החשבוניות הנידונות בסכומי העמלות שנגבו. הפיקוח על הבנקים עוקב אחר השלמת התהליך.

ג. חיוב בעמלת מכתב התראה של עורך דין  
מבירור תלונה עלה כי בנק הפועלים חייב בעמלת מכתב התראה של עורך דין לפני משלוח המכתב, וזאת על פי נוהל עבודה של הבנק, הנתמך על ידי מערכותיו הטכנולוגיות, לפיו החיוב מתבצע עוד בטרם המשלוח. מתלונות שהגיעו אלינו התברר כי לעיתים הלכות מחויב בעמלה למרות שהמכתב כלל לא נשלח. הבנק תיקן את הנוהל ואת מערכותיו הטכנולוגיות, והחל מ-1.1.2013 החיוב בעמלה מתבצע רק לאחר משלוח המכתב. בנוסף נדרש הבנק לבצע איתור של חשבוניות, כדי לבדוק את החשש שהם חויבו בעמלה בניגוד לעמדת הפיקוח על הבנקים, ולפעול לזיכוי חשבוניות אלה.

ד. גביית עמלת המרה בעסקאות שבוצעו עם בית עסק שמקום מושבו בישראל באמצעות האינטרנט  
בשנה האחרונה התקבלו מספר תלונות של לקוחות המחזיקים בכרטיס חיוב שהנפיקה חברת כ.א.ל. הלקוחות הלינו כי החברה חייבה את חשבונם בעמלת המרת מטבע בגין עסקה שביצעו במטבע ישראלי, באמצעות האינטרנט, עם בית עסק שמקום מושבו בישראל.  
לאחר שהפיקוח על הבנקים בחן את הנושא, הוא החליט לאסור על התאגידים הבנקאיים לגבות עמלת המרת מטבע בנסיבות כאלה. עמדה זו קיבלה ביטוי בתיקון לכללי הבנקאות (שירות לקוח) (עמלות), התשס"ח-2008, המסדירים את רשימת השירותים שבעדן רשאים התאגידים הבנקאיים לחייב את לקוחותיהם בעמלה<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> הביקורת בוצעה על ידי אגף הביקורת בפיקוח על הבנקים.

<sup>16</sup> בתיקון שנכנס לתוקף ב-1.1.2013 נקבע, כי לא ניתן לגבות עמלת המרת מטבע בגין עסקה שבוצעה במטבע ישראלי עם בית עסק שמקום מושבו בישראל.

## פרק ב': פעילות הפיקוח על הבנקים

הנימוק שעמד ביסוד התיקון נעוץ בחשש שכאשר לקוח מזמין מוצר, באמצעות האינטרנט, מבית עסק שמקום מושבו בישראל, הוא אינו מצפה לכך שחשבונו יחויב, בנוסף לסכום העסקה, גם בעמלת המרה; זאת בשעה שבמקרה של עסקה בחו"ל לקוחות מצפים לכך. לאור הכמות הגדלה של עסקאות מסוג זה נוצר הצורך לפעול לשיפור השקיפות של התנאים לביצוען.

ה. גילוי על הטבות בריבית בפיקדון שהופקד באינטרנט  
בעקבות תלונות על בנק דיסקונט נמצא, כי בעת ההפקדה לפיקדון באמצעות אתר האינטרנט, מסך ההפקדה אינו מציג את שיעור הריבית בפיקדון בנפרד משיעור ההטבה, כי אם מציג טבלאות ריבית בלבד. בעקבות התערבות הפיקוח על הבנקים נדרש הבנק לתקן את אתר האינטרנט, כדי לקיים את דרישת הפיקוח להציג במסך ההפקדה את שיעור ההטבה בנפרד. הפיקוח על הבנקים עוקב אחר השלמת התיקון.

ו. חישוב שגוי של ריבית על פיקדון יומי שהופקד באינטרנט  
לקוח של בנק דיסקונט הפקיד כסף בפיקדון יומי באמצעות אתר האינטרנט של הבנק, לאור הצעה להטבה בריבית עבור פיקדונות מסוג זה, אך הוא מצא כי לא קיבל את ההטבה בריבית. בעקבות הטיפול בתלונה התברר כי הטעות נבעה מכשל במערכות הבנק: הן סיווגו את ההפקדה ככזו שבוצעה בסניף ולא באמצעות האינטרנט. בעקבות גילוי הטעות הבנק תיקן את מערכתיו, איתר את הפיקדונות שנפגעו מהליקוי וזיכה את הלקוחות בהפרשים. הפיקוח על הבנקים ממשיך לטפל בהשלכותיו הנוספות של הליקוי ועוקב אחר תיקונו.

ז. חיוב ביתר בגין עמלה על הפקדת כספים או תשלום שובר באמצעות תיבת שירות  
בעקבות בירור תלונה עלה, כי בנק דיסקונט חייב לקוח בעמלת פעולה על ידי פקיד בגין הפקדת כספים או תשלום שובר באמצעות תיבת שירות, וזאת במקום לחייבו בעמלה זולה יותר - עמלת פעולה בערוץ ישיר - כמתחייב על פי כללי הבנקאות (שירות ללקוח) (עמלות), התשס"ח-2008. הבנק החזיר כספים ללקוחות שספגו את חיוב היתר. הפיקוח על הבנקים ממשיך לעקוב אחר תיקון הליקוי.

ח. עיקול חשבונות בנק של אזרחים ותיקים וניצולי שואה  
בישיבת ועדת הכלכלה בכנסת, שנערכה בחודש יולי 2011, טענו נציגי המשרד לאזרחים ותיקים כי הובאו לידיעתם מקרים של עיקול או קיזוז כספים המופקדים בחשבונות בנק שהחוק מגן עליהם מפני עיקול וקיזוז, לרבות הרנטות לנפגעי הנאצים.

למרות שלא הובאו לידיעתנו מקרים ספציפיים של עיקול רנטות בניגוד לחוק, לאור חשיבות הנושא הפיקוח על הבנקים פנה לתאגידים הבנקאיים כדי לוודא שהם פועלים בהתאם לכל החוקים המחילים הגנה מעיקול וקיזוז על רנטות וקצבאות שהועברו לחשבונות הבנק של הזכאים.  
הבנקים אישרו לפיקוח שהם מקפידים לפעול בהתאם לחוקים הרלוונטיים. בחלק מהבנקים ריענונו או עדכנו נהלים במטרה לכלול בהם את כל סעיפי החוק הרלוונטיים.  
במהלך שנת 2012 לא התקבלו בפיקוח על הבנקים תלונות מוצדקות על עיקול או קיזוז קצבאות או רנטות של נפגעי הנאצים בניגוד לחוק.

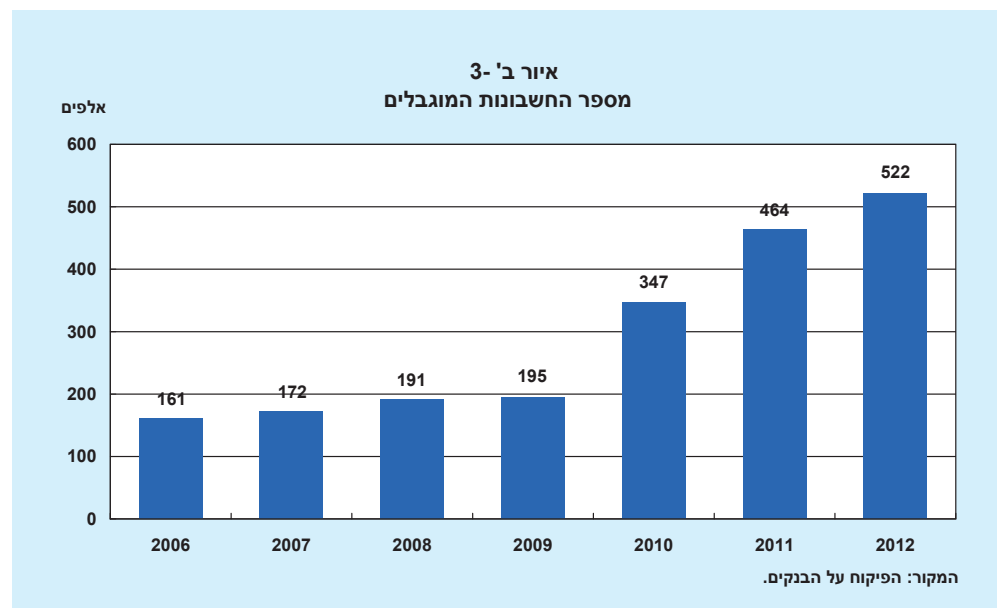
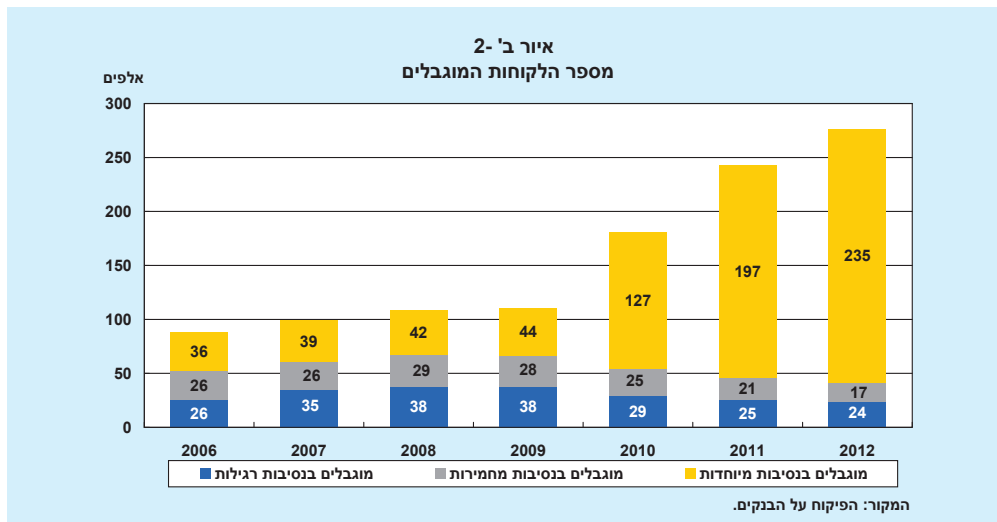
ט. פטור מעמלת הפרשי שער למקבלי רנטות  
ב-18.9.11 פרסם בנק דיסקונט הודעה על כוונתו להעניק פטור מעמלת הפרשי שער על משיכת מזומנים במט"ח מחשבון שבו מופקדים כספי רנטות המשולמים כפיצויים מממשלת גרמניה או ממועצת התביעות. בעקבות בירור תלונה עלה כי למרות הודעתו, הבנק חייב את לקוחותיו - מקבלי פיצויים ורנטות לנפגעי הנאצים - בעמלה זו, וזאת משום שלא עדכן את מערכתיו לגבי מתן הפטור. הבנק ביצע החזר ללקוחות שספגו את חיוב היתר עד למועד העדכון במערכות הבנק, ב-25.10.11.

## (6) המדור לטיפול בתחום הגבלת חשבוניות ולקוחות

### א. מספר הלקוחות והחשבוניות המוגבלים

בסוף שנת 2012 עמד מספר הלקוחות המוגבלים על 276,297 (לעומת 242,880 בסוף שנת 2011). 23,920 מתוכם הוגבלו בנסיבות רגילות (לעומת 25,201 בסוף שנת 2011), 17,257 הוגבלו בנסיבות מחמירות (לעומת 20,709 בסוף שנת 2011) ו-235,120 הוגבלו בנסיבות מיוחדות (לעומת 196,970 בסוף שנת 2011). לקוחות אלה כוללים מוגבלים מטעם ההוצאה לפועל, מטעם כונס הנכסים הרשמי ומטעם בתי הדין הרבניים (מסרבי גט). מנתונים אלה עולה כי העלייה במספר הלקוחות המוגבלים נמשכת כתוצאה מהעלייה במספר הלקוחות שהוגבלו בנסיבות מיוחדות בהליכי ההוצאה לפועל, וזאת למרות הירידה במספרם של מושכי שיקים ללא כיסוי (איור ב'-2).

מספר החשבוניות המוגבלים עמד על 521,730 (לעומת 463,854 בסוף שנת 2011). 123,352 חשבוניות הוגבלו בעקבות החזרת שיקים מסיבת "אין כיסוי מספיק", והשאר - 398,378 - הוגבלו בעקבות ההגבלה החמורה או המיוחדת שהוטלה על בעליהם (איור ב'-3).



## פרק ב': פעילות הפיקוח על הבנקים

העלייה במספר הלקוחות שהוגבלו בנסיבות מיוחדות נובעת משינוי חקיקתי בהליכים הנלווים לגביית חובות במסגרת הליכי הוצאה לפועל (תיקון 29 לחוק ההוצאה לפועל<sup>17</sup>), שינוי שנכנס לתוקפו בשנת 2009. תיקון זה קבע, בין היתר, כי רשם ההוצאה לפועל רשאי, בהתקיים מספר תנאים, להטיל הגבלה מיוחדת על חייב שהוגדר כבעל יכולת משתמט מתשלום חובותיו.

ב. טיפול המדור בפניות וערעורים על הגבלות במהלך שנת 2012 טיפל המדור בכ-4,110 פניות בכתב. כמו כן המדור נתן מענה לכ-15,400 שיחות שהתקבלו באמצעות המוקד הטלפוני. חלק מהפונים ביקשו מידע על אודות ההגבלה, השלכותיה ומשמעותה, וחלקם ביקשו לבטלה או לבדוק את תקינות הטלתה. המדור עוקב באופן שוטף אחר ביצוע החלטות בתי המשפט על ידי התאגידים הבנקאיים. במהלך השנה נפתחו 787 תיקי ערעור, ו-718 תיקים נסגרו לאחר שהדיונים בעניינם הסתיימו במהלך השנה. כשליש מהערעורים הסתיימו בקבלת הבקשות, ובמרבית המקרים בוטלו ההגבלות שהוטלו על הלקוחות.

ג. שינויים בפעילות בעקבות תיקוני חקיקה בתחום לקראת סוף שנת 2011 תוקן חוק המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, התשנ"ה-1995. התיקון מעגן הטלת סנקציות שונות על חייבים, לרבות הטלת הסנקציה של הגבלה בנסיבות מיוחדות מטעם המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות ברשות האכיפה והגבייה. תיקון זה נכנס לתוקף בשנת 2012, והחל מתאריך 01.01.2013 בנק ישראל החל לקלוט הגבלות אלו. בנוסף, בהתאם לתקנות שירות נתוני אשראי (תיקון), התשע"ב-2011, בנק ישראל החל - מתאריך 01.11.12 - להעביר לבעלי הרישיונות גם מידע על לקוחות שערערו על הגבלתם לבתי המשפט, וזאת נוסף על המידע שהוא מעביר אליהם מאז שנת 2004 בנוגע ללקוחות מוגבלים וללקוחות מוגבלים בנסיבות מחמירות.

## 2. לוח אירועי ההסדרה לשנת 2012

|            |  |
|------------|--|
| 29 בינואר  | <b>סיכונים בהעברות כספים מחשבונות המשמשים לפעילות הימורים בלתי חוקית</b><br>התאגידים הבנקאיים נדרשו לקבוע מדיניות לגבי הסיכונים הכרוכים בהעברות כספים שמקורן או יעדן הם חשבונות בנק המופיעים באתרי אינטרנט והמשמשים לכאורה לפעילות הימורים בלתי חוקית. |
| 14 בפברואר | <b>הוראת ניהול בנקאי תקין 350 סיכון תפעולי</b><br>במסגרת עדכון הוראות ניהול בנקאי תקין והתאמתן להמלצות באזל, נקבעה הוראה בדבר ניהול סיכון תפעולי. הוראה זו קובעת עקרונות יסוד לניהול סיכון תפעולי, ואלה מתייחסים לממשל התאגידי ולסביבת ניהול הסיכון.   |
| 14 בפברואר | <b>הבהרת הקריטריונים לקביעת מטבע הפעילות של שלוחות בנקאיות בחו"ל</b><br>לאור הטמעת התקנים הבין-לאומיים של הדיווח הכספי בנושא השפעות השינויים של שערי חליפין של מטבע חוץ, הובהרו הקריטריונים לקביעת מטבע הפעילות של שלוחות בנקאיות בחו"ל.               |

<sup>17</sup> חוק ההוצאה לפועל (תיקון מספר 29) התשס"ט-2008.

- 18 במארס הבהרת הטיפול באופציות מכר על זכויות שאינן מקנות שליטה לאור הטמעת התקנים הבין-לאומיים של הדיווח הכספי בנושא דוחות כספיים ומאוחדים, הובהר הטיפול החשבונאי, וכן הטיפול לצורך יחס הון מזערי, באופציות מכר על זכויות שאינן מקנות שליטה.
- 25 במארס הרחבת הגילוי על איכות האשראי של חובות ועל ההפרשה להפסדי אשראי בעקבות עדכון שחל בארה"ב הורחבו משמעותית דרישות הגילוי - הכלולות בהוראות הדיווח לציבור - על איכות האשראי של חובות ועל ההפרשה להפסדי אשראי.
- 28 במארס היערכות לאימוץ הנחיות באזל III בישראל כחלק מההיערכות להטמעת המלצות באזל III בישראל נקבעו דרישות של יחסי הון ליבה מינימליים שתאגידים בנקאיים וחברות כרטיסי אשראי צריכים לעמוד בהן:
- יחס הון ליבה מינימלי של 9% עד ליום 1.1.2015.
  - תאגיד בנקאי, שנכסיו המאזניים על בסיס מאוחד מסתכמים ב-20% או יותר מסך הנכסים המאזניים בכלל המערכת הבנקאית, נדרש להגיע ליחס הון ליבה מינימלי של 10% עד ליום 1.1.2017.
- 29 באפריל תיקון הוראת ניהול בנקאי תקין 417 - פעילות תאגיד בנקאי במערכת סגורה בעקבות התיקון לצו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של תאגידים בנקאיים למניעת הלבנת הון ומימון טרור), התשס"א-2001, והרחבתו גם ליחידות השתתפות, תוקנה הוראת ניהול בנקאי תקין מספר 417 בדבר פעילות תאגיד בנקאי במערכת סגורה.
- 7 במאי גריעת נכסים פיננסיים בעסקאות איגוח ואיחוד ישויות למטרה מיוחדת ארה"ב פרסמה תקני חשבונאות ששינו בצורה משמעותית את הטיפול החשבונאי בעסקאות של העברת נכסים פיננסיים בכלל, ובפרט את התנאים הדרושים לכך שתאגיד בנקאי יגרע נכסים פיננסיים בעסקאות איגוח ויאחד ישויות למטרה מיוחדת. בעקבות זאת עודכנו הוראות הדיווח לציבור.
- 15 במאי הוראות ניהול בנקאי תקין - סיכוני שוק, איגוח וטיפול בפוזיציות לא נזילות בעקבות פרסומים של ועדת באזל, הכוללים תיקונים למסגרת העבודה של באזל II:
- א. תוקנה הוראת ניהול בנקאי תקין 208 - סיכוני שוק.
  - ב. תוקנה הוראת ניהול בנקאי תקין 205 - איגוח.
  - ג. נקבעה הוראת ניהול בנקאי תקין 209 - טיפול בפוזיציות לא נזילות; הוראה זו מספקת הנחיות בדבר אמידה זהירה ושמרנית, בהתאם לכללי חשבונאות מקובלים, של כל הפוזיציות הנמדדות לפי שווי הוגן.
- 30 ביולי תיקון הוראת ניהול בנקאי תקין 326 - ליווי פיננסי בכדי להביא לידיעת רוכשי הדירות מידע רלבנטי בנוגע לבטוחות שעליהם לקבל עם תשלום השובר, תוקנה הוראת ניהול בנקאי תקין מספר 326 בנושא ליווי פיננסי.



## פרק ב': פעילות הפיקוח על הבנקים

- 20 באוגוסט **דיווח חד פעמי על נתוני השכר שנרשמו בשנת 2011**  
במסגרת הוראות הדיווח לפיקוח בדבר רווח והפסד (שנתי) נדרשים התאגידים הבנקאיים לדווח על מספר העובדים וההוצאות לפי רמות שכר שנתיות. בכדי לבחון את מתכונת הדיווח הרצויה, התבקשו התאגידים הבנקאיים להגיש דיווח חד פעמי על נתוני השכר שנרשמו בשנת 2011.
- 19 בספטמבר **תיקון הוראת ניהול בנקאי תקין 470 - כרטיסי חיוב**  
בכדי לחסוך הפקה ומשלוח בלתי נחוצים של דפי פירוט המתייחסים לעסקאות מתמשכות שבוצעו לפני ביטול או חסימה של כרטיס חיוב, תוקנה הוראת ניהול בנקאי תקין מספר 470 בנושא כרטיסי חיוב; כעת נדרש המנפיק לשלוח דף פירוט עסקאות סמוך למועדי החיוב הראשון והאחרון שחלים לאחר הביטול או החסימה, ובכל מקרה אחת לשלושה חודשים לפחות.
- 15 באוקטובר **הבהרות בנושא חובת פרסום שם הספק בדף הפירוט החודשי**  
בעקבות תיקון הוראת ניהול בנקאי תקין מספר 470 בנושא כרטיסי חיוב, אשר הטילה על מנפיק כרטיסי חיוב חובה לציין בדף הפירוט החודשי את שם הספק כפי שהוא מוצג ללקוחותיו, נקבעו בחזר הנסיבות החריגות בהן לא תחול החובה הנדונה.
- 1 בנובמבר **הטלת מגבלות על הלוואות לדיוור**  
לנוכח המשך הגידול בביצועי ההלוואות לדיוור, ולנוכח הסיכון הגלום בנטילת הלוואות לדיוור בשיעור מימון גבוה, נקבע כי תאגיד בנקאי לא יאשר ולא יבצע הלוואה לדיוור בשיעורים העולים על אלו המפורטים בהוראה.
- 11 בנובמבר **עדכון הוראות הדיווח לציבור בנושא התאמות מתרגום דוחות כספיים**  
בעקבות פרסומם של חוזרים המשפיעים על אופן הצגת השינויים בשערי החליפין של מטבע חוץ, עודכנו הוראות הדיווח לציבור, ובמתכונת לדוגמה של הדוחות הכספיים ושל הביאורים נוספה דרישת גילוי על התאמות מתרגום דוחות כספיים.
- 13 בנובמבר **דרישה לתיקון חוזה ההלוואה לדיוור בעקבות פסיקת בית המשפט העליון**  
בעקבות פסיקת בית המשפט העליון בערעור על פסק דינו של בית הדין לחוזים אחידים, בבקשה שיזום המפקח על הבנקים לביטול או לשינוי תנאים מקפחים בחוזה ההלוואה לדיוור של הבנק הבינלאומי הראשון בע"מ, הורה המפקח לכלל התאגידים הבנקאיים ליישם את פסק הדין בחוזה הלוואה לדיוור הנוהגים במוסדם, ובחוזים נוספים הכוללים סעיפים דומים לאלו שנדונו בפסק הדין.
- 20 בנובמבר **עדכון הוראות הדיווח לציבור בנושא מדידה וגילוי של שווי הוגן**  
בעקבות פרסומים בארה"ב, שהרחיבו והבהירו את דרישות המדידה והגילוי בדבר שווי הוגן, עודכנו הוראות הדיווח לציבור בנושא.
- 3 בדצמבר **עדכון קובץ שאלות ותשובות בנושא חובות פגומים**  
לאור הניסיון שנצבר ביישום הוראות הדיווח לציבור בנושא חובות פגומים, סיכון אשראי והפרשה להפסדי אשראי, עודכן קובץ השאלות והתשובות בנושא זה.

- 5 בדצמבר **דרישה לגילוי בנושא אבטחת מידע ותקריות קיברנטיות**  
בארה"ב התפרסמו הנחיות לגבי גילוי בנושא אבטחת מידע ותקריות קיברנטיות, ובעקבות זאת נדרשים התאגידים הבנקאיים לכלול את הגילוי, המבוסס על הנחיות אלו, בדוחות לציבור החל מיום 31.12.2012.
- 9 בדצמבר **עדכון הוראות הדיווח לציבור: דרישה להציג דוח נפרד על רווח כולל**  
בעקבות פרסומים בארה"ב ובעולם עודכנו הוראות הדיווח לציבור, וכעת דורשים מתאגידים בנקאיים להציג דוח נפרד על רווח כולל, מיד לאחר דוח רווח והפסד.
- 12 בדצמבר **הבהרת הוראות הדיווח לציבור בנושא קיזוז נכסים והתחייבויות**  
בעקבות תיקונים בארה"ב ובעולם בנושא דרישות הגילוי על קיזוז נכסים והתחייבויות, הובהרו הוראות הדיווח לציבור בנושא זה, והורחבו דרישות הגילוי על קיזוזים וביטחונות בעסקאות במכשירים נגזרים.
- 23 בדצמבר **התאמת הוראות הדיווח לציבור בנושא מדידת הכנסות ריבית**  
לאור עדכון המתכונת של דוח רווח והפסד ואימוץ כללי החשבונאות המקובלים בעולם בנושא מדידת הכנסות מריבית, הוראות הדיווח לציבור בנושא הצגת שיעורי ההכנסה וההוצאה, בתוספת ג' לסקירת ההנהלה, הותאמו לאופן ההצגה המקובל בעולם.
- 27 בדצמבר **הוראת ניהול בנקאי תקין 310 - ניהול סיכונים**  
בעקבות המשבר בשווקים הפיננסיים גבר הצורך לכלול במערכת הבנקאות, כרכיב הכרחי, ניהול סיכונים סדור התומך ביכולתה לזהות סיכונים מתפתחים ולהגיב אליהם. בעקבות זאת הותקנה הוראת ניהול בנקאי תקין בנושא ניהול סיכונים, והיא מתבססת על עקרונות שקבעה ועדת באזל.
- 27 בדצמבר **פרסום הוראת ניהול בנקאי תקין 311 - ניהול סיכון אשראי**  
במסגרת עדכון הוראות ניהול בנקאי תקין והתאמתן להמלצות באזל, נקבעה הוראה בנושא ניהול סיכון אשראי. ההוראה מגדירה, בין היתר, את המבנה של ניהול סיכונים האשראי הנדרש מתאגיד בנקאי ואת חלוקת הסמכויות בין הגורמים השונים בתאגיד הבנקאי.
- 27 בדצמבר **תיקון הוראת ניהול בנקאי תקין 315 - הפרשה נוספת לחובות מסופקים**  
בעקבות עדכון הוראות הדיווח לציבור בקשר לחישוב הפרשה להפסדי אשראי על בסיס קבוצתי, תוקנה הוראת ניהול בנקאי תקין מספר 315 בנושא הפרשה נוספת לחובות מסופקים. התאגידים הבנקאיים נדרשים לוודא כי יתרת סכום ההפרשה הקבוצתית לא יפחת מסכום יתרת ההפרשה הכללית, הנוספת והמיוחדת לחובות מסופקים.
- 31 בדצמבר **פרסום טיוטת הוראות ניהול בנקאי תקין בדבר חישוב הלימות ההון לפי באזל III**  
במסגרת הטמעת המלצות באזל III בישראל פורסמה טיוטה לתיקון הוראות ניהול בנקאי תקין העוסקות בחישוב הלימות יחסי ההון של התאגידים הבנקאיים. לעניין יעדי ההון המזעריים נקבע שיחס ההון הכולל לא יפחת מ-12.5% עבור כלל המערכת הבנקאית, ולא יפחת מ-13.5% עבור שני הבנקים הגדולים בארץ.

### 3. מבנה הפיקוח על הבנקים

#### א. האגף להערכה מוסדית

האגף מרכז ומגבש הערכות תקופתיות באשר ליציבותם ואופן ניהולם של התאגידים הבנקאיים, לרבות תאגידי עזר, חברות בנות בנקאיות וסניפים בחו"ל. האגף מופקד גם על ההיערכות להמשכיות עסקית בשעת חירום: מאחר שהפיקוח על הבנקים משמש כרשות הפיננסית הבנקאית, הוא מופקד על כך שהגופים שבנק ישראל מפקח עליהם בשגרה - הבנקים המסחריים, החברות לכרטיסי אשראי, חברת שב"א וחברת מס"ב - יפעלו בשעת חירום.

#### יחידות ההערכה המוסדית

אחריותן של יחידות ההערכה המוסדית מחולקת לפי קבוצות בנקאיות. היחידות מופקדות על הערכת הסיכונים של כל בנק. תהליך הערכת הסיכונים מאפשר לקבוע סדרי פעולה שיסייעו באיתור מוקדם של התפתחויות שליליות וחריגות בפעילות הבנקים ובסיכונים. תהליך זה מתנהל בשיטת פיקוח ממוקד-סיכון: ההערכה הכוללת של התאגיד הבנקאי מבוססת על הערכה של הממשל התאגידי, של רמת הסיכונים ואיכות ניהולם ושל ההלימות בין ההון שהבנק מחזיק לבין פרופיל הסיכון הכולל שלו (הערכת ההלימות מתבצעת באמצעות תהליך ה-SREP<sup>18</sup>). תהליכי ההערכה כוללים ניתוח של חשיפות הבנק לסיכונים, הערכת המאפיינים והביצועים של פונקציות הניהול והבקרה, ועוד.

נוסף על כך יחידות ההערכה מופקדות על הטיפול השוטף בקבוצות הבנקאיות ועל המעקב אחריהן: הן נענות לפניות של התאגידים הבנקאיים ומוודאות שהם עומדים בדרישות המפקח.

#### ב. אגף הביקורת

האגף מנהל הליכי ביקורת בבנקים ובחברות לכרטיסי אשראי (on-site examination). הביקורת נועדה לזהות ולהעריך את הסיכונים הגלומים במגוון הפעילויות של התאגידים הבנקאיים ואת איכות ניהולם. כמו כן היא נועדה לבחון אם הבנק מטפל כראוי בנושא הניצב במוקד הביקורת, וזאת תוך דגש על ציות לחוקים, להוראות ולהנחיות של המפקח על הבנקים. דוחות הביקורת מתריעים על פגמים וליקויים, מציבים דרישות וקובעים לוחות זמנים לתיקונם. ממצאי הביקורות ומדיניות הביקורת מסייעים להעריך את יציבותם של התאגידים הבנקאיים, והם מקדמים את הסדרתה של המערכת הבנקאית.

פעולות הביקורת מתבצעות באמצעות חמש יחידות ביקורת ייעודיות, ואחריותן של היחידות מחולקת על פי סיכונים:

##### (1) היחידה לביקורת סיכוני האשראי

תפקידה העיקריים הם זיהוי והערכה של הסיכונים הגלומים במתן האשראי הן ברמת העסקה הבודדת והן ברמת ניהול סיכוני האשראי בכללם. בין השאר היחידה בודקת את מדיניות האשראי ואופן הטמעתה, את תהליכי אישור האשראי ותפעולו, את בקרת התהליכים האלה, את תהליכי איתור החובות הבעייתיים וסיווגם ואת הציות להוראות המפקח על הבנקים.

##### (2) היחידה לביקורת סיכוני השוק וסיכוני הנזילות

תפקידה העיקריים הם זיהוי של סיכוני השוק והנזילות והערכת איכותם של תהליכי הניהול והבקרה של סיכונים אלו. היחידה עורכת ביקורות בתחומים הבאים: ניהול סיכוני השוק (סיכוני ריבית, בסיס ההצמדה), ניהול תיקי ניירות ערך, ניהול סיכון הנזילות, ניהול הסיכונים הנובעים מפעילות בנגזרים בחדרי העסקאות, וניהול הסיכונים הנובעים מפעילויות של לקוחות הבנק בשוקי ההון. הביקורות כוללות בחינה של מדיניות

ניהול הסיכונים הרלוונטית, הטמעתה בתהליכי ניהול, מעקב ובקרה, הערכת מודלים המשמשים לאמידת הסיכונים, היבטים שונים של ממשל תאגידי, ועוד.

### (3) היחידה לביקורת הסיכונים התפעוליים

תפקידיה העיקריים הם הערכה של הסיכונים התפעוליים ושל האופן שבו התאגידים הבנקאיים מנהלים אותם. היחידה מדגישה את סיכוני טכנולוגיות המידע (IT), ובכללם סיכוני אבטחת המידע, הסיכונים הנגזרים משינויים מהותיים בתחום טכנולוגיית המידע, הסיכונים הנגזרים מהעובדה שמערכות הבנקים מחוברות לרשתות חיצוניות, וסיכוני מיקור חוץ. כן בוחנת היחידה את נאותות הבקורות שהבנקים מפעילים בכל אחד ממגזרי הפעילות.

### (4) היחידה לביקורת סיכוני הציות

תפקידיה המרכזיים הם בחינת הציות של התאגידים הבנקאיים להוראות הנוגעות למניעת הלבנת הון ומימון טרור וכן בחינת הציות להוראות הניהול הבנקאי התקין בתחום הצרכנות. במסגרת הביקורת בודקת היחידה את נאותות המדיניות, הטמעתה והפעלת מנגנוני בקרה יעילים.

### (5) היחידה לביקורת סיכוני הממשל התאגידי

תפקידיה המרכזיים הם זיהוי של נקודות תורפה בגופים המנהלים את התאגידים הבנקאיים, ובכלל זה הביקורת הפנימית. במסגרת הביקורת היחידה בוחנת את האפקטיביות והיעילות של הדירקטוריון, ההנהלה הבכירה, מערך ניהול הסיכונים, הביקורת הפנימית וקצין הציות.

## ג. האגף למדיניות והסדרה

האגף מגבש הוראות להסדרת המדיניות הפיקוחית, מסדיר את הפעילות הבנקאית ומנסח את כללי המדידה, הגילוי והדיווח, וזאת תוך ניתוח של ההתפתחות בסיכונים ובפעילות הבנקאית. פעילות זו מתבצעת באמצעות ארבע יחידות:

### (1) יחידת ההסדרה

היחידה אחראית על הסדרת הפעילות הבנקאית בעיקר באמצעות הוראות הניהול הבנקאי התקין וחוזרי המפקח, וכן בדרך של קידום חקיקה. פעולות אלו נועדו להוביל את התאגידים הבנקאיים לניהול זהיר ותקין, להסדיר את פעילות הדירקטוריון והנהלת הבנק, ולחזק את מערכי ניהול הסיכונים והבקורות הפנימיים.

### (2) היחידה לדיווח כספי

היחידה קובעת לתאגידים הבנקאיים את כללי המדידה, הגילוי והדיווח לציבור. נוסף על כך היא עורכת ביקורות כדי לבחון אם התאגידים הבנקאיים מצייתים לכללים.

### (3) היחידה למידע ולדיווח

היחידה מקבלת מהבנקים את דיווחיהם לפיקוח על הבנקים, מטייבת ומעבדת את הדיווחים, והופכת אותם למידע זמין המשרת את מטרות הפיקוח. מלבד זאת היא מפרסמת לציבור נתונים על המערכת הבנקאית באתר האינטרנט של בנק ישראל.

### (4) היחידה הכלכלית

היחידה אחראית על ניתוח הסיכונים הנשקפים ליציבות המערכת כתוצאה מפעילות הבנקים, מהתפתחות סיכוני אשראי, ועוד. נוסף על כך היחידה בונה כלים לניתוח של מצב המערכת הבנקאית ושל הסיכונים הנשקפים לה (מבחיני קיצון וכלים אחרים). וכן מפרסמת סקירות תקופתיות, בכללן הסקירה השנתית על מערכת הבנקאות.

## ד. אגף בנק-לקוח

האגף פועל לקידום ההוגנות ביחסים בין התאגידים הבנקאיים לבין לקוחותיהם ולהגנה על זכויות הצרכן הבנקאי; אוכף את החקיקה וההוראות בתחום בנק-לקוח; יוזם צעדים לקידום התחרות במערכת הבנקאית;

## פרק ב': פעילות הפיקוח על הבנקים

ומגביר את המודעות של הציבור לזכויותיו הצרכניות בתחום הבנקאות. כדי להשיג יעדים אלה פועל האגף באמצעות שתי יחידות ומדור:

(1) היחידה לפניות הציבור  
היחידה מבררת תלונות של לקוחות על התאגידים הבנקאיים ומכריעה במחלוקות המובאות בפניה. המידע המצטבר מהתלונות גם מסייע לאתר ליקויים בתאגידים הבנקאיים ולתקנם. כמו כן היחידה מספקת מידע על בנקאות וצרכנות ומשיבה לשאלות הציבור בנושאים אלה.

(2) יחידת ההסדרה (בנק-לקוח)  
היחידה מטפלת בחקיקה ובהוראות הניהול הבנקאי התקין בתחום הצרכנות הבנקאית; מנהלת מעקב אחר הציות להוראות המפקח על הבנקים, ליתר הוראות הדין בתחום בנק-לקוח ולהוראות צרכניות; ופועלת כדי להבטיח יישום ואכיפה של הוראות החוק בנושא עמלות, לרבות הוראות הנוגעות להגברת השקיפות של מחירי השירותים הבנקאיים והיכולת להשוות ביניהם. כמו כן עוסקת היחידה בהסברה צרכנית ללקוחות כדי להגביר את מודעותם לזכויותיהם ולצמצם את פערי הידע בנושאים בנקאיים.

(3) המדור לטיפול בתחום הגבלת חשבוניות ולקוחות  
המדור מרכז את המידע המתקבל מהבנקים לגבי הגבלת לקוחות והגבלת חשבוניות בנק, בכלל זה המידע על הגבלות מיוחדות המוטלות מטעם ההוצאה לפועל, מטעם כונס הנכסים הרשמי ומטעם בתי הדין הרבניים (מסרבי גט). המדור מטפל בבירורים הקשורים לחשבוניות וללקוחות מוגבלים, וכן בפניות הציבור בנושא זה. נוסף על ארבעת אגפי הפיקוח פועלות בפיקוח על הבנקים שלוש יחידות עצמאיות:

## ה. היחידה לקשרים בין-לאומיים

היחידה מנהלת קשר שוטף עם רשויות פיקוח בעולם. קשר זה מתחייב מן הגלובליזציה, מהרחבת הפעילות הבין-לאומית של הבנקים הישראליים, מההתעניינותם של משקיעים מחו"ל במערכת הבנקאות הישראלית, וכן מהמלצות ועדת באזל, המדגישות את הצורך בשיתוף פעולה ובהעברת מידע בין רשויות הפיקוח בעולם.

## ו. מטה הפיקוח על הבנקים

מטה הפיקוח על הבנקים עוסק בתיאום תכניות העבודה של הפיקוח על הבנקים ובמעקב אחריהן, וכן בקידום פרויקטים חוצי-ארגון. תחומי האחריות של המטה כוללים, בין היתר, קידום מסגרת עבודה לפעילות אגודות אשראי, פיתוח של תשתיות המידע, עריכת תכניות עבודה, תכנון התקציב, פעולות רכש וטיפול המשאב האנושי, לרבות בנייה ויישום של תכניות הדרכה.

## ז. יחידת הרישוי

היחידה מטפלת בבקשות המצריכות, על פי חוק, רישוי מנגיד בנק ישראל או מהמפקח על הבנקים. פעילות היחידה כוללת, בין היתר, בדיקת מועמדים לשליטה בתאגידים בנקאיים או להחזקת אמצעי שליטה בהם, בחינת התאמה וכשירות לתפקיד (fit & proper) של נושאי משרה בכירה בתאגידים בנקאיים, רישוי לסניפים, פעילות בנקים זרים בישראל, ועוד.

## ח. פונקציית הסייבר

תפקידה המרכזי של פונקציית הסייבר הוא חיזוק העמידות של הבנקים וחברות כרטיסי האשראי בפני תקיפות קיברנטיות. במסגרת פעילותה מקיימת הפונקציה קשר שוטף עם התאגידים הבנקאיים, עם יועצים חיצוניים, עם המטה הקיברנטי הלאומי ועם הרשות הממלכתית לאבטחת מידע.

# חטיבת הפיקוח על הבנקים

## המפקח על הבנקים

לשכה ומטה\*

יועץ למפקח  
היחידה לקשרי חוץ

פונקציית הסיובר

יחידת הרישוי

אגף הביקורת

האגף להערכה מוסדית

האגף למדיניות והסדרה

אגף בנק-לקוח

### יחידות הביקורת:

סיכוני אשוראי  
סיכוני שוק ונזילות  
סיכונים תפעוליים  
סיכוני ציית  
סיכוני ממשל תאגידי

### יחידות התערכה:

קבוצת הפועלים  
קבוצת לאומי  
קבוצת דיסקונט  
קבוצת הבינלאומי  
קבוצת המזרחי  
המשכיות עסקיות

### יחידות מדיניות והסדרה:

יחידת ההסדרה  
יחידת דיווח כספי  
יחידת מידע ודיווח  
היחידה הכלכלית

### יחידות בנק-לקוח:

היחידה לפניות הציבור  
יחידת ההסדרה  
(בנק-לקוח)  
מדור מושכי ציקים  
ללא כיסוי

\* כולל אחריות לקידום משגרת לפעילות אגודת אשוראי